universitas
paramadina

KUASA OLIGARKI
ATAS MINERBA INDONESIA?

ANALISIS PASCA PENGESAHAN UU NOMOR 3 TAHUN 2020 TENTANG PERTAMBANGAN MINERBA



EDITOR & PROLOG:
AHMAD KHOIRUL UMAM, PHD





KUASA OLIGARKI ATAS MINERBA INDONESIA?

Analisis Pasca Pengesahan
UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Minerba

Editor & Prolog:
Ahmad Khoirul Umam, Ph.D.

Universitas Paramadina

Jakarta, Januari 2021

Daftar Isi

Daftar Gambar

Daftar Tabel

Reformasi Tata Kelola *ataukah* Resentralisasi Kekuasaan Negara? Arah Perubahan UU Minerba di Indonesia

Oleh Ahmad Khoirul Umam, PhD

Dosen Ilmu Politik & International Studies, Universitas Paramadina & Managing Director Paramadina Public Policy Institute (PPPI) Jakarta

Di tengah kepanikan masyarakat Indonesia akibat pandemi Covid-19, pemerintah dan DPR RI telah mengesahkan Revisi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara (RUU Minerba). Setelah disahkan melalui Rapat Paripurna DPR RI pada 12 Mei 2020, UU Minerba yang baru tersebut kemudian ditandatangani Presiden Joko Widodo pada 10 Juni 2020, menjadi UU Nomor 3 Tahun 2020.

Banyak kalangan masyarakat sipil yang terhentak oleh proses pembahasan dan pengesahan secara kilat hasil revisi UU Minerba tersebut. Sebab, pembahasan UU yang menyangkut kekayaan negara dan kepentingan besar masyarakat Indonesia ini seolah dijalankan secara senyap, minim sosialisasi, serta tidak didasarkan pada basis aspirasi publik.

Kondisi tersebut memunculkan sejumlah pertanyaan mendasar di kalangan masyarakat sipil, mengapa proses legislasi perubahan UU Minerba ini dilakukan secara tergesa-gesa, tidak melalui proses sosialisasi yang memadai, dan tidak didasarkan pada aspirasi masyarakat luas? Mengapa pihak-pihak yang seharusnya dianggap memahami betul seluk beluk persoalan akuntabilitas dan transparansi bisnis tambang nasional justru tidak banyak dilibatkan dalam proses perubahan UU Minerba ini? Adakah kelompok kepentingan yang sengaja mencoba memanfaatkan kelengahan

masyarakat di tengah situasi pandemi, untuk menyukseskan agenda-agenda kepentingan ekonomi-politik di balik UU Minerba ini? Semua pertanyaan itu masih menyimpan misteri jawaban hingga kini.

Selain memunculkan pertanyaan pada aspek prosedur, pembahasan secara kilat revisi UU Minerba ini juga dipandang oleh kalangan masyarakat sipil telah menyisakan persoalan substantif yang sangat problematik. Secara general, revisi UU Minerba ini memuat perubahan yang cukup masif, dimana perubahan itu terjadi pada 143 pasal dari total 217 pasal, atau sekitar 80 persen dari jumlah pasal di Undang-Undang No.4/ 2009 tersebut. Secara lebih detail, setidaknya terjadi penambahan 51 pasal baru, 83 pasal diubah, dan 9 pasal dihapus. Setidaknya, terdapat lima hal mendasar yang dipandang menjadi persoalan utama di balik perubahan UU Minerba ini.

Pertama, debirokratisasi perizinan yang dimuat dalam revisi UU Minerba ini mengatur pencabutan keharusan pemerintah berkonsultasi dengan DPR mengenai pengendalian produksi dan ekspor. Dalam UU baru tersebut, ayat 3 (pasal 5) menyebutkan cukup Peraturan Pemerintah untuk mengatur mengenai hal teknis tersebut. Spirit debirokratisasi ini juga tampak dari penghapusan konsep dualisme Izin Usaha Pertambangan (IUP) di wilayah Eksplorasi dan Operasi (pada pasal 1 ayat 8 dan 9). UU baru ini hanya mengatur satu IUP saja. Demikian pula IUP Khusus (IUPK) yang tidak memiliki varian IUPK Eksplorasi dan IUPK Operasi. IUP memang menjadi lebih sederhana karena sudah mencakup dua aktivitas bisnis, yakni eksplorasi dan operasi produksi yang sebelumnya dipisahkan sehingga mengharuskan pengusaha tambang untuk mengurus dua jenis perizinan itu secara terpisah. Jika dulu dalam pengurusan IUP ada 24 deret meja yang harus dipenuhi persyaratannya, kini hanya tersisa 13 item saja (A sampai M), dan izin eksplorasi juga dapat diperpanjang selama 1 tahun, seperti yang diatur dalam pasal 42A.

Sementara itu, pemegang IUP juga diperkenankan memiliki lebih dari satu IUP dan IUPK dengan syarat pemegang IUP merupakan BUMN atau swasta yang memegang IUP komoditas non-logam dan mineral. Bahkan,

persyaratan lahan bagi pemilik IUP mineral logam dan batu bara tak lagi dibatasi minimal 5.000 hektare (ha), yang artinya para penambang berskala kecil juga bisa mendapatkan IUP untuk eksplorasi di Wilayah IUP (WIUP) yang kecil. Hal ini berpotensi membuat aktor pertambangan menjadi kian menjamur di berbagai daerah. Selain itu, meskipun spirit debirokratisasi perizinan itu tampak di sebagian pasal, tetapi muncul juga beberapa izin baru berupa Izin Pengangkutan dan Penjualan dan Izin Usaha Jasa Pertambangan (IUJP) yang dimasukkan dalam ayat 13 pasal 1.

Kedua, revisi UU Minerba ini juga memangkas 19 pasal penting terkait peran dan kewenangan pemerintah daerah. Dalam perubahan UU, seperti yang termuat dalam pasal 4 ayat 2, pemerintah daerah tidak lagi masuk dalam konteks penguasaan Minerba. Di masa mendatang, kewenangan sepenuhnya ditarik oleh pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian izin pertambangan dihilangkan dengan dihapusnya pasal 7 (kewenangan pemerintah provinsi) dan pasal 8 (kewenangan pemerintah kabupaten/ kota). Hak pelimpahan kewenangan penetapan Wilayah Usaha Penambangan (WUP) dari pemerintah pusat ke daerah yang sebelumnya diatur dalam pasal 15 juga dihapuskan, yang diikuti juga dengan penghapusan hak bupati/ walikota dalam penetapan Wilayah Penambangan Rakyat (WPR) di pasal 21 UU sebelumnya.

Demikian pula dengan otoritas penyelidikan dan penelitian pertambangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, yang sebelumnya diatur dalam pasal 11, kini juga dihapus dan ditarik sepenuhnya oleh pemerintah pusat yang diwakili oleh Menteri Energi dan Sumber daya Mineral (ESDM). Dalam aturan baru ini, Kementerian ESDM tidak diarahkan untuk memonopoli mekanisme dan sistem penilaian dalam penyelidikan dan penelitian untuk menentukan WIUP, melainkan mekanisme tersebut bisa ditugaskan pada lembaga riset negara, BUMN, BUMD, atau lembaga swasta lainnya. Artinya, upaya swastanisasi kerja-kerja penelitian dan penyelidikan untuk mengetahui kuantitas dan kualitas sumber daya dan cadangan mineral di calon-calon areal tambang, yang memberi ruang bagi masuknya pihak swasta ini akan membuka ruang bagi terjadinya kolusi antara pemain bisnis tambang dan

otoritas peneliti itu sendiri. Karena itu, perlu dipikirkan betul bagaimana prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan sistem baru ini.

Ketiga, revisi UU Minerba yang baru ini memberi ruang yang sangat lebar bagi para pelaku usaha untuk mengoptimalkan kapasitas perusahaannya. Jika tidak diimbangi dengan aturan yang kuat guna mengoptimalkan pendapatan negara, serta dalam rangka menjaga kelestarian lingkungan dan mengprioritaskan kesejahteraan masyarakat lokal, maka UU baru ini tak ubahnya dengan aturan negara yang memfasilitasi kekuatan modal untuk mengeksploitasi kekayaan tambang nasional secara terstruktur dan masif. Misalnya, untuk Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), batasan cadangan primer logam dan batu bara diperluas, tidak hanya berkedalaman 25 meter, melainkan boleh sampai 100 meter. Demikian pula dengan luas maksimal WPR, dari 25 hektare diperluas menjadi 100 hektare. Aturan WPR yang semula harus sudah dikerjakan oleh rakyat minimal 15 tahun, kini diperlunak dengan ketentuan areal yang baru mau digarap juga sudah bisa dikategorikan WPR.

Artinya, kondisi ini akan berpotensi membuka ruang bagi masuknya kekuatan oligarki lokal maupun nasional, dengan membajak dan mengatasnamakan kelompok masyarakat lokal, untuk mengeksploitasi kekayaan alam. Modus operandi yang kemungkinan besar terjadi adalah pemecahan operasi sejumlah perusahaan tambang besar ke dalam usaha eksplorasi berskala lebih kecil tetapi dalam jumlah besar dan masif dengan memanfaatkan fleksibilitas aturan status WPR ini. Kendati demikian, untuk mengantisipasi kekhawatiran tersebut, Pasal 17A telah dibuat untuk menjamin aturan agar pemerintah daerah tidak lagi mengubah peta Wilayah Izin Usaha Penambangan (WIUP) dan WPR, supaya tidak ada perubahan pemanfaatan ruang dan kawasan pasca keluarnya revisi UU Minerba ini. Walau begitu, praktik kolusi oknum pemerintah, politisi dan pelaku usaha diyakini tetap bisa mengelabuhi aturan tersebut.

Keempat, semangat peningkatan daya saing, nilai tambah dan hasil usaha pertambangan juga terlihat dalam upaya hilirisasi berupa pemisahan kategori

aktivitas pengolahan dan pemurnian hasil tambang tanpa mengubah sifat fisik dan kimiawinya, yang sebelumnya digabung menjadi satu. Aturan untuk meningkatkan nilai tambah hasil pertambangan ini juga di-*break down* dalam komoditas tambang barang galian, ke dalam tiga jenis, yaitu pengolahan dan pemurnian komoditas tambang mineral logam; pengolahan mineral non-logam; serta pengolahan tambang batuan, yang kesemua fasilitas pengolahannya harus dilakukan di dalam negeri (Pasal 103).

Bab IVA UU baru ini juga mengatur tentang Rencana Pengelolaan Minerba yang mencoba untuk memunculkan insentif bagi para pelaku usaha untuk lebih banyak menggarap hilirisasi tambang. Jika hanya fokus pada penggalian dan penambangan saja, izin usaha hanya berlaku paling lama 20 tahun. Sedangkan jika perusahaan tersebut juga melakukan aktivitas pengolahan dan atau permurnian, maka jangka waktu izin operasinya bisa ditambah menjadi 30 tahun dan dijamin bisa diperpanjang lagi selama 10 tahun. Insentif itu bisa diberikan dengan catatan perusahaan dapat memenuhi kewajiban baru berupa penyediaan dana ketahanan cadangan mineral dan batu bara guna membiayai kegiatan reklamasi, kegiatan pasca-tambang, dan penemuan cadangan baru selanjutnya. Jika perusahaan mangkir, maka perusahaan tersebut diancam denda pidana 5 tahun penjara, dan harus membayar denda maksimal Rp 100 miliar. Meskipun terlihat lebih tegas, tetapi fakta di lapangan, seringkali kewajiban-kewajiban ini disalahgunakan dan tidak jelas transparansi pemenuhannya. Sehingga sering terjadi, perusahaan telah membayarkan dana reklamasi, tetapi upaya kerja reklamasinya tidak terlihat sama sekali.

Kelima, selain membuka ruang besar bagi kekuatan modal dalam negeri, UU ini juga membuka pintu bagi masuknya Perusahaan Modal Asing (PMA) untuk menggarap bisnis pertambangan nasional. PMA ini diharapkan untuk memperkuat hilirisasi laiknya gasifikasi batu bara akibat masih terbatasnya kapasitas teknologi di dalam negeri. Karena itu, sejumlah aturan mendasar dibuat terkait bisnis sejumlah perusahaan tambang raksasa asing yang memiliki Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) dan bekas pemegang Kontrak Karya (KK) atau pemegang Perjanjan Karya Pengusahaan

Pertambangan Batu bara (PKP2B). Sejumlah perusahaan tersebut mendapatkan perlakuan khusus dibanding dengan pemilik IUPK biasa (pasal 35 ayat 3). Yang perlu diantisipasi, ayat 1 pasal 27 UU baru ini juga menghapus kewajiban pemerintah menetapkan Wilayah Pencadangan Negara (WPN) yang menjadi tumpuan kebijakan konservasi alam dimana para pemegang KK dan PKP2B yang telah habis masa berlakunya harus mengembalikannya kepada negara sebagai WPN untuk selanjutnya dilelang dengan mengutamakan BUMN dan BUMD.

Implikasinya, area konsesi tambang para perusahaan raksasa tambang asing itu bisa diubah menjadi WUPK, tanpa harus kembali ke negara sebagai WPN dan dilelang terlebih dahulu. Untuk menetapkan WIUPK itu, semua otoritas daerah diambil alih oleh pusat, sehingga kementerian ESDM tidak lagi harus berkoordinasi dengan pemerintah daerah, sementara pemerintah daerah sendiri diwajibkan untuk menjamin tidak adanya perubahan pemanfaatan ruang dan kawasan (pasal 31A ayat 2). Bahkan, terkait divestasi 51 persen saham perusahaan asing tersebut, UU baru ini memberi fleksibilitas dengan mengatur bahwa divestasi saham langsung dilakukan secara berjenjang, tanpa ada aturan tegas divestasi harus dijalankan setelah beroperasi 5 tahun (pasal 112).

Hal ini mengindikasikan bahwa UU ini tak ubahnya hasil negosiasi ulang kepentingan politik-bisnis antara elit penguasa dan para perusahaan raksasa tambang tersebut. Artinya, jika ternyata dalam aturan pelaksana UU selanjutnya dibuat menjadi lebih fleksibel, sebenarnya UU Minerba yang baru ini mengungkap betapa pemerintah hanya memainkan *gimmick* politik yang mengelabuhi opini publik, dimana negara seolah-olah tegas dan berkuasa atas kekayaan tambang nasional di hadapan para korporasi besar tersebut.

Persistensi Korupsi Sektor Tambang & Rekomendasi

Hadirnya UU Minerba Baru yang disinyalir merupakan produk kompromi antara kekuatan oligarki dan kekuasaan diprediksi tidak akan

membawa perubahan mendasar dalam akuntabilitas tata kelola bisnis Sumber Daya Alam (SDA), khususnya sektor tambang mineral dan batu bara di Indonesia. Padahal, selama ini, di antara luasnya sektor SDA, sektor pertambangan Minerba dianggap sebagai salah satu sektor yang masih 'gelap' dan rentan terhadap praktik korupsi (Trireksani dan Djajadikerta, 2012; Umam *at all*, 2020).

Karakter dan pola korupsi sektor pertambangan mencakup korupsi kecil (*petty corruption*) dan korupsi besar (*grand corruption*). Jika korupsi kecil seringkali hanya melibatkan pemain kecil terkait urusan administrasi dan sistem birokrasi, korupsi besar sektor pertambangan lebih bercorak *state-captured corruption* yang dikendalikan oleh pertemuan kepentingan antara kekuatan politik, birokrasi, penegak hukum dan pelaku bisnis itu sendiri (Quah, 2009; Umam, 2014; 2020; Bentzen, 2012, Blake and Martin, 2006; Choi dan Woo, 2011). Hal ini menyebabkan praktik korupsi sektor tambang acapkali melibatkan nama-nama besar (*big fishes*), uang besar (*big money*) dan juga terkait penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan yang juga besar (*abuse of big power*).

Sebagai bagian dari ikhtiar untuk memahami dan mengurai kompleksitas praktik korupsi sektor tambang tersebut, Tim Peneliti Anti-Korupsi Universitas Paramadina telah melaksanakan penelitian berjudul 'Tantangan Pemberantasan Korupsi dan Persepsi Pelaku Bisnis terhadap Tranparansi Sektor Tambang di Indonesia" pada Februari-September 2019. Dalam pengambilan data kuantitatif maupun kualitatif, penelitian ini melibatkan 38 pihak direksi dan manajemen perusahaan-perusahaan tambang nasional, baik yang perusahaannya berskala besar dan telah terdaftar dalam dunia pasar modal di bursa efek Indonesia (*listed-category*) maupun perusahaan berskala kecil-menengah (*non-listed category*) yang kantornya tersebar di empat provinsi utama (*targeted provinces*), yakni Jakarta, Jawa Barat, Banten dan Sumatera Utara.

Temuan hasil penelitian Universitas Paramadina tersebut menggarisbawahi bahwa meskipun berbagai upaya penegakan hukum dan

pencegahan korupsi sektor tambang telah dilakukan, tetapi praktik korupsi di sektor ini tetap persisten (KPK, 2014; KPK, 2018). Contoh reformasi sektor tambang itu antara lain, upaya pemindahan kewenangan perizinan tambang dari pemerintah daerah tingkat kabupaten atau kota kepada pemerintah daerah tingkat gubernur yang telah dilakukan melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang disusul dengan penerbitan Permen ESDM 43/2015 untuk mencabut ribuan IUP palsu *non-Clean and Clear (non-CnC)*, yang diduga terkait tumpang tindih lahan, ketidaktepatan administrasi, laporan yang tidak sesuai, atau habisnya masa berlaku IUP. Tidak hanya itu, pemerintah juga telah berusaha melakukan harmonisasi 26 UU mengenai PSDA yang belum selesai hingga saat ini, untuk melancarkan upaya integrasi perizinan, memperbaiki sistem penerimaan negara, pemutakhiran data dan informasi berbasis spasial, koordinasi serta sinkronisasi sistem pengawasan dan monitoring, termasuk upaya sinkronisasi regulasi yang terkait. Kemudian, reformasi pengawasan juga dilakukan melalui peningkatan kerja-kerja penyelidikan dan penyidikan terkait pidana pertambangan.

Meskipun berbagai upaya itu telah dilakukan, praktik korupsi sektor tambang masih tetap menggurita. Selain karena masih terbukanya celah korupsi dalam sistem tata kelola pertambangan nasional, penyebab lainnya adalah karena rendahnya integritas sektor swasta. Hal itu dikonfirmasi oleh hasil penelitian yang menunjukkan bahwa pelaku usaha sektor tambang cenderung pragmatis dalam menyikapi praktik-praktik korupsi. Selama tidak mengganggu arus keuangan perusahaan (*cash flow*), tidak menutup *margin profit* yang diperhitungkan, dan diprediksi menghasilkan keuntungan besar, risiko besar melakukan praktik korupsi akan terus dilakukan. Praktik itu umumnya dimotivasi oleh kalkulasi ekonomis, mulai dari kepentingan izin dan aturan, manipulasi laporan, hingga praktik korupsi investif kepada elit politik, pemerintahan dan penegak hukum agar bisa diminta tolong di masa mendatang.

Selain itu, hal tersebut juga dikonfirmasi oleh masih tingginya sikap permisif para pelaku usaha pertambangan terhadap praktik suap, gratifikasi

dan pemerasan. Sikap permisif juga ditemukan lebih besar dalam penyikapan mereka terhadap praktik kolusi dengan mengoptimalkan jejaring elit politik dan pemerintahan untuk mengamankan kepentingan bisnis di lapangan. Oleh karena itu, sebagaimana *nature* dari bisnis yang berlandaskan pada akar oligarki, sebagian besar korporasi pertambangan memiliki hubungan dekat dengan para elit politik dan pemerintahan (Kartodiharjo, 2019; Eng, 2007; Robison and Hadiz, 2004). Posisi mereka tersebar di posisi eksekutif, komisioner, pemilik saham mayoritas, hingga sekedar advisor perusahaan.

Kondisi inilah yang membuat pendekatan-pendekatan institusional dan reformasi administratif yang selama ini dijalankan tidak ada dampaknya. Dunia korporasi tambang yang memiliki kaitan erat dengan struktur relasi kuasa oligarki cenderung memiliki karakter "*immunity to change*" yang sangat kuat (Hadiz, 2003; 2013; Robison dan Hadiz, 2004; Winters, 2013). Merujuk pada hasil temuan data kuantitatif dan kualitatif dari penelitian ini, sejumlah rekomendasi kebijakan telah disampaikan.

Pertama, perlu secepatnya mendorong upaya harmonisasi 26 UU yang terkait dengan tata kelola SDA, khususnya terkait sektor tambang agar ruang transparansi lebih terbuka, khususnya informasi perizinan, peta wilayah tambang yang terintegrasi, keuangan perusahaan, status kepemilikan izin dan identitas perusahaan serta informasi lain yang dapat meningkatkan akuntabilitas pengelolaan tambang (KPK, 2014; Tarigan, 2013; GNP-SDA KPK, 2017).

Kedua, memperkuat kapasitas Korsup Minerba yang dikomandoi oleh KPK untuk mempercepat sinkronisasi paradigma antara kementerian, lembaga dan pemerintah daerah. Targetnya, menertibkan perusahaan berstatus *non CnC* yang harus segera diselesaikan dengan *deadline* kerja yang jelas, agar tidak tumpang tindih, dan bebas dari praktik monopolistik yang cenderung korup.

Ketiga, membangun kesamaan visi dan komitmen politik antara kementerian, lembaga dan pemerintah daerah untuk menjalankan beberapa target utama sebagai berikut; a). Evaluasi dan penataan sistem pengurusan

WP, WIUPK, WIUP dan WIUPR agar sinkron dengan hak-hak sosial dan lingkungan hidup; b). Melakukan moratorium izin tambang baru hingga kajian dan telaah terhadap aspek-aspek sosial dan lingkungan hidup yang selama ini diabaikan menjadi jelas dan bisa terpetakan; c). Mempercepat proses kompilasi, integrasi dan sinronisasi data-data informasi geospasial tematik (IGT) berisi peta data wilayah kelola masyarakat adat, korporasi dengan perizinan yang tumpang tindih atau bahkan perizinan palsu sekalipun.

Keempat, institusionalisasi rantai proses pengelolaan sektor pertambangan dari hulu sampai hilir melalui integrasi data tata ruang dan lahan, sistem perizinan, pengawasan produksi dan penjualan, penerimaan negara, hingga pasca tambang dan rehabilitasi lingkungan yang selama ini sangat tercecer. Dengan mengintegrasikan seluruh aspek perizinan ke dalam sistem data online yang solid berbasis *cloud server,* pengelolaan sistem ini jauh lebih mudah, efektif dan bisa terkontrol dengan baik. *Kelima,* terus meningkatkan fungsi pengawasan yang berbasis pada partisipasi masyarakat untuk menyukseskan pelaksanaan reformasi tata kelola tambang ke depan. Usulan usulan GNP-SDA KPK (2017) tentang pentingnya membentuk Dewan Nasional *Good Mining Practices* (GMP) perlu dipertimbangkan, sebagai unit kepatuhan untuk pengawasan, mensertifikasi dan menegakkan kode etik inspektur tambang, memberikan sanksi atas pelanggaran, memutus sengketa atas konflik sosial dan lingkungan, sistem penanganan pengaduan masyarakat terkait implementasi kebijakan pertambangan, pengawasan nilai produksi dan penjualan, arus pendapatan negara dari sektor tambang, hingga perkembangan status kerja rehabilitasi dan reklamasi bekas tambang.

Keenam, revitalisasi kapasitas masyarakat sipil (*civil society*) sebagai pilar pengawasan yang paling sehat, hal ini penting untuk diperkuat guna membatasi ruang gerak kekuatan patronase politik lokal maupun nasional yang kini telah mengontrol kebijakan pertambangan di setiap wilayah. *Ketujuh*, perkuat sistem integritas swasta pertambangan agar beban kerja peningkatan transparansi dan akuntabilitas bisnis pertambangan tidak hanya dibebankan pada lembaga negara, tetapi juga menjadi tanggung jawab bersama di

kalangan perusahaan dan pelaku usaha untuk menghadirkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sementara itu, lebih khusus dalam konteks penguatan integritas swasta sektor tambang, sejumlah rekomendasi juga telah diajukan. *Pertama,* perlunya pendekatan untuk mengubah pola pikir korporasi yang diawali dengan perubahan pola pikir sumber daya manusianya. Upaya internalisasi nilai-nilai integritas di internal perusahaan akan menghadirkan kualitas manajemen dan output kinerja yang lebih optimal. Selama ini, praktik korupsi sektor tambang sering dilakukan pihak swasta karena manajemen perusahaan umumnya berhitung untung dan rugi, di mana jika biaya suap yang dikeluarkan masih tetap bisa ditutup oleh nilai keuntungan (*margin profit*), maka praktik itu akan terus dilakukan. Selain itu, selama proses transaksi korup itu tidak mengganggu aliran dana (*cash flow*) perusahaan atau bahwa berpotensi meningkatkan arus modal dan keuntungan, maka segala risiko akan diambil oleh perusahaan. Pihak yang bisa mengubah *mind set* ini harus dari kalangan *top management*, sebagai wujud integritas korporasi yang akan berdampak positif bagi publik.

Kedua, merumuskan *Standard Operating Procedure* (SOP) baru untuk memfasilitasi sistem baru yang dijalankan. Dalam konteks ini, diperlukan aturan hukum melalui UU, Peraturan Menteri hingga Peraturan Daerah (Perda) yang mampu memaksa perusahaan untuk menjalankan pilar-pilar integritas di dalam perusahaannya. Untuk itu, perusahaan harus memiliki sistem pelaporan keuangan secara periodik, memiliki sistem pelaporan pelanggaran internal (*whitsleblowing system*), memiliki unit kepatuhan untuk menegakkan aturan, aturan tertulis yang memberikan perlindungan bagi karyawan yang menjadi pembuka informasi atas praktik-praktik korupsi yang dilakukan, dan lainnya. Selanjutnya, perangkat-perangkat ini harus dijalankan secara konsekuen oleh perusahaan untuk membantu setiap orang di perusahaan agar bisa menjalankan bisnis perusahaan sesuai dengan visi, misi, dan prinsip integritas yang ditetapkan (World Bank, 2019a, 2019b).

Ketiga, memastikan jalannya SOP dan instrumen integritas yang baru tanpa harus mengoyak soliditas dan stabilitas internal perusahaan. Untuk itu, unit kepatuhan atau komite etik yang diharapkan menjadi eksekutor bagi tegaknya aturan harus bisa dijaga kualitas, netralitas, bebas konflik kepentingan dan independensinya agar rasa keadilan bisa dirasakan semua pihak di internal perusahaan, tanpa ada rasa khawatir atas ancaman, intimidasi dan masa depan karir mereka masing-masing. Di atas semua itu, pimpinan puncak perusahaan harus mampu menjadi *role model* bagi terwujudnya nilai-nilai integritas di perusahaan. Sebagai *role model,* pimpinan perusahaan harus mampu menjadi teladan nilai-nilai kejujuran, keterbukaan, dan tanggung jawab terhadap semua *stakeholder* yang ada di perusahaan. Keteladanan itu akan menentukan daya saing, daya tahan, dan kualitas kinerja perusahaan di masa depan. Selain selalu berusaha menginternalisasi nilai, pedoman etika bisnis, *code of conduct*, peraturan dan kebijakan perusahaan yang berintegritas, perusahaan juga hendaknya memberikan penghargaan kepada unit kerja dan individu yang dinilai bisa menjadi *role model,* inspirator dan motivator yang baik dalam membudayakan nilai-nilai integritas dan prinsip-prinsip anti-korupsi di perusahaan.

Pandangan *Civil Society* terkait Implikasi UU No.3/ 2020 terhadap Arah Reformasi Tata Kelola Minerba di Indonesia

Setelah mencermati hasil temuan penelitian dan rekomendasi yang diajukan oleh tim peneliti Universitas Paramadina (2019-2020), maka perlu mencermati lebih lanjut bagaimana implikasi UU No.3/ 2020 tentang Minerba yang baru ini akan memberikan dampak terhadap upaya perbaikan kualitas transparansi dan akuntabilitas bisnis tambang di Indonesia.

Terkait dengan itu, mengingat besarnya dampak perubahan UU Minerba ini pada praktik transparansi dan akuntabilitas bisnis tambang nasional, maka pandangan masyarakat sipil (*civil society*) menjadi sangat penting untuk memahami detail aturan dan dampak pelaksanaan dari UU baru ini. Pada saat yang sama, pemahaman tersebut juga penting untuk

mengantisipasi adanya perubahan mendasar dalam sistem pengelolaan bisnis tambang Minerba di tanah air. Hal ini sangat penting untuk dipahami mengingat amanah konstitusi Pasal 33 UUD 45, bahwa kekayaan alam Indonesia harus sebesar-besarnya dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat, bukan justru untuk memfasilitasi kepentingan ekonomi-politik kaum elit serta pemilik modal.

Karena itu, buku ini hadir untuk menyajikan analisa yang memadai dari kalangan masyarakat sipil dan sejumlah *stakeholders* terkait mengenai bagaimana implikasi perubahan UU Minerba ini terhadap upaya peningkatan sistem transparansi dan akuntabilitas bisnis pertambangan nasional? Selain itu, buku ini juga akan menjawab pertanyaan terkait rekomendasi apa saja yang perlu diantisipasi dalam pelaksanaan UU Minerba yang baru ini untuk mengoptimalkan fungsi pemberantasan dan pencegahan korupsi nantinya?

Dengan menjawab dua pertanyaan mendasar tersebut, buku ini diharapkan dapat memberikan gambaran kepada masyarakat luas tentang bagaimana dinamika ekonomi-politik di balik perubahan UU Minerba ini; bagaimana struktur kepentingan yang berada di balik operasi legislasi revisi UU Minerba ini; serta langkah-langkah apa saja yang perlu dilakukan terus untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas dan transparansi bisnis tambang nasional pasca perubahan UU Minerba ini. Dengan demikian, pelaksanaan UU Minerba yang baru ini diharapkan tetap mampu menjawab ekspektasi publik terkait upaya penciptaan sistem bisnis pertambangan nasional yang bersih, berintegritas dan benar-benar mampu menghadirkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Untuk itu, melalui buku ini, terdapat sejumlah *stakeholders* yang memiliki kapasitas dan pemahaman yang memadai untuk memberikan menganalisa dampak perubahan UU Minerba ini terhadap kualitas transparansi dan akuntabilitas bisnis tambang nasional, misalnya **Direktur Eksekutif Nasional WALHI Nur Hidayati** yang hadir dengan artikel berjudul **"Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020: Penderitaan Berkelanjutan bagi Rakyat dan Lingkungan Hidup",** yang mencoba menjelaskan bahwa

UU Minerba ini tidak memiliki korelasi yang kuat dengan basis aspirasi masyarakat selama ini. Bahkan menurut Nur Hidayati, tak ubahnya dengan pembahasan UU *Omnibus Law* atau UU Cipta Kerja, pembahasan perubahan UU Minerba ini juga terkesan "kejar tayang" dan terlihat kepentingan sejumlah pihak yang berusaha memberikan "karpet merah" kepada investor, tanpa mempedulikan dampak sosial, ekonomi dan lingkungan yang ditimbulkannya.

Dari sisi substansi, UU Minerba ini dinilai mengandung pasal-pasal yang berpotensi menimbulkan kerusakan yang lebih masif lagi terhadap kehidupan rakyat serta lingkungan hidup. Potensi-potensi dampak tersebut dipaparkan lebih detil pada bagian lain dari tulisan ini. Melihat berbagai hal yang perlu dilakukan untuk menghentikan penghancuran alam dan kemanusiaan akibat eksploitasi bisnis tambang, UU No.3 tahun 2020 ini justru hadir untuk memutihkan dosa-dosa masa lalu para perusahaan tambang dan melestarikan kerugian finansial negara.

Selanjutnya, peneliti Transparansi Internasional Indonesia (TII) Ferdian Yazid yang hadir dengan artikelnya berjudul "Keleluasaan bagi Korporasi di Sektor Ekstraktif: Tantangan terhadap Agenda Penguatan Akuntabilitas Korporasi Tambang", yang menilai bahwa bisnis tambang memiliki kontribusi besar bagi ekonomi Indonesia yang masih mengandalkan kekayaan Sumber Daya Alam (SDA) demi meningkatkan penerimaan negara. Ironinya, tingginya *Natural Resource Curse Index (NRCI)* di provinsi yang kaya akan Sumber Daya Alam (SDA) seringkali menunjukkan fakta bahwa penerimaan negara dari sektor ekstraktif yang sangat besar terbukti gagal dalam mendorong kesejahteraan rakyat yang hidup di provinsi tersebut.

Praktik obral perizinan sektor ekstraktif yang dilakukan oleh pemerintah daerah memang menjadi salah satu modus korupsi yang jamak terjadi di daerah yang kaya akan sumber daya alam (SDA). Meskipun demikian, hal tersebut tidak bisa dijadikan justifikasi oleh pemerintah untuk melakukan sentralisasi kewenangan. Niat jahat untuk melakukan pembiaran terhadap praktik korupsi terlihat dalam bentuk penghapusan pasal di UU minerba lama

yang mengatur tentang larangan penyalahgunaan penerbitan izin IUP, IUPR, dan IUPK.

Selain itu pemerintah juga dinilai belum melarang pejabat publik untuk memiliki perusahaan di sektor usaha yang bersinggungan dengan kewenangannya. Apabila pemerintah berkomitmen untuk melawan korupsi, maka seharusnya pemerintah mewajibkan transparansi data *beneficial owner* dari perusahaan ekstraktif kepada publik sehingga publik dapat melakukan pengawasan eksternal untuk memantau adanya konflik kepentingan di sepanjang rantai nilai bisnis ekstraktif.

Sementara itu, **Prof. Hariadi Kartodihardjo dan Rina Kristanti** dalam artikenya yang berjudul **"Korupsi Perizinan Dan Reklamasi Paska Tambang"** menyoroti tentang kuatnya korupsi dalam pemanfaatan sumberdaya alam dalam mempengaruhi kebijakan publik. Hal itu berpengaruh pula terhadap rendahnya pemulihan lingkungan hidup. Perizinan pemanfaatan sumberdaya alam sejak tahun 80an telah melahirkan kekuatan swasta yang terakumulasi menjadi semacam negara bayangan (*shadow-state*), yaitu meskipun kekuatan di luar pemerintahan, namun pengaruhnya mampu mempengaruhi lembaga-lembaga formal pemerintah, sehingga lembaga-lembaga yang menjadi tempat korupsi menjadi institusi *hybrid,* perpaduan kegiatan legal dan *extra-legal*. Dalam lingkungan korup tersebut, korupsi dipandang telah menjadi bagian dari struktur atau budaya kerja yang normal dalam tata kelola pemerintahan sehari-hari.

Kedua penulis ini juga mencermati pentingnya keterbukaan informasi publik terutama oleh lembaga-lembaga yang melayani perizinan, peran aktif masyarakat untuk dapat menghindari korupsi, melaporkan serta mendukung gerakan-gerakan anti korupsi, serta pengendalian korupsi oleh swasta. Dalam hal ini, perguruan tinggi dipandang mempunyai arti sangat penting, karena menjadi sumber keahlian dan pengetahuan, yang apabila tidak disertai dengan penguatan sistem nilai (*value system*), keahlian dan pengetahuan itu hanya akan dimanfaatkan justru untuk mendukung terjadinya *state capture corruption*.

Merespon situasi yang ada, kedua penulis ini berusaha mengarahkan fokus pemberantasan korupsi ke depan diorientasikan pada upaya pencegahan korupsi melalui segenap inovasi kelembagaan, bentuk-bentuk insentif atau disinsentif ekonomi yang dapat mengendalikan perilaku koruptif, serta manajemen informasi untuk mencegah terjadinya persekongkolan yang merugikan perekonomian negara dengan menggunakan instrumen kelembagaan negara dan merahasiakannya. Hal lainnya, dalam pengembangan strategi pembangunan ekonomi maupun bisnis, termasuk upaya-upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan, juga dipandang perlu membangun model-model pembangunan dengan basis *good governance* dan *good corporate governance* yang memadai.

Selanjutnya, **Anggota Komisi VII DPR RI & Panja UU Minerba**, **Sartono, MM** yang juga hadir dengan tulisannya berjudul "**Membaca Ulang Arah Perubahan Undang-Undang Minerba"** mencoba untuk memberikan penjelasan detail tentang proses legislasi yang berhasil mengubah UU Minerba ini. Sebagai bagian dari kekuatan politik yang menolak perubahan UU Minerba secara terburu-buru ini, Sartono mengusulkan beberapa hal. Yakni; *pertama,* izin usaha rakyat baiknya dikembalikan ke Pemerintah daerah (Provinsi) dan Kabupaten/Kota karena mereka paham betul wilayah yang akan dijadikan areal pertambangan, apakah masuk dalam kawasan lindung atau tidak, dan apakah melanggar lingkungan atau tidak. *Kedua,* UU Minerba harus ditarik keluar dari Pembahasan Racangan Undang-undang Cipta Kerja atau Omnibus Law untuk menghindari terjadi tumpang-tindih aturan. *Ketiga,* Pasal 165, tentang sanksi bagi pejabat yang menyalahgunakan wewenang untuk mengeluarkan izin (IUPK, IUP, dan IPR) di UU Nomor 4 Tahun 2009 harus ada pada perubahan UU Nomor 3 Tahun 2020.

Keempat, pemerintah dan DPR-RI harus terbuka dalam membahas produk UU. *Kelima,* masalah lingkungan harus menjadi perhatian Pemerintah dalam memberikan izin usaha pertambangan, karena sejauh ini berdasarkan laporan lembaga swadaya masyarakat atau organisasi pemerhati lingkungan, pihak yang sering melakukan perusakan lingkungan atau alam adalah

pertambangan. *Keenam,* pemerintah harus fokus menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi bangsa saat ini, yakni pandemi Covid-19, karena masalah ini sangat penting dan *urgent* dari pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 atau RUU Cipta Kerja yang sedang dibahas.

Selanjutnya, Direktur Eksekutif *Center for Energy Policy* yang juga Pemohon Uji Materi UU No. 3/2020, **M. Kholid Syeirazi** dalam artikelnya berjudul "**Resentralisasi Negara: Catatan Kritis Atas UU No. 3/ 2020 Tentang Minerba"** memberikan catatan kritis tentang UU Minerba yang baru ini. Kholid berpandangan, alih-alih bertolak dari *roadmap* pengelolaan energi yang berkelanjutan dan mendukung agenda *energy security*, UU No. 3/2020 tentang Minerba ini justru dipandang sebagai skenario jangka pendek untuk menjamin kelangsungan investasi, khususnya dari operator tambang-tambang raksasa. Pemerintah Pusat mungkin dapat memperbaiki rezim IUP yang tidak terkendali. Tetapi, UU ini sama sekali tidak menyinggung keberadaan inspektur tambang. Tanpa aparatur pengawas yang efektif dari pusat, resentralisasi perizinan tidak menjamin penertiban minerba tanpa melibatkan partisipasi pemerintah daerah. Yang terjadi mungkin memindahkan 'penyakit' dari daerah ke pusat, dalam skala yang lebih besar.

Selanjutnya, **Egi Primayogha** dalam artikelnya berjudul "**Revisi UU Minerba: Dalam Cengkeraman Oligarki dan *State Capture",*** mengelaborasi tentang peran kekuatan oligarki di balik perubahan UU Minerba ini. Pembahasan RUU Minerba dipandang telah dilakukan dengan cara tertutup dan terburu-buru. Fenomena ini diduga kuat terjadi akibat adanya kekuatan besar yang mendorong pengesahan RUU tersebut. Ini dikarenakan industri minerba diketahui dikuasai oleh para elit dengan kekayaan yang melimpah. Di balik itu, Egi menggarisbawahi, terdapat polemik perpanjangan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu bara (PKP2B) bagi sejumlah perusahaan batu bara. Polemik tersebut telah menimbulkan ketidakpastian bagi perusahaan-perusahaan batu bara yang akan segera habis masa perjanjiannya. Tidak sedikit di antara perusahaan yang masa perjanjiannya akan habis tersebut dimiliki oleh elit-elit kaya. Guna mendapatkan kepastian, ditengarai para elit-elit tersebut mendorong agar

revisi UU Minerba segera disahkan. Ketentuan tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara dalam UU nomor 4 tahun 2009 kini telah resmi digantikan oleh UU nomor 3 tahun 2020.

Dengan adanya pengesahan revisi UU Minerba, diduga kuat telah terjadi *state capture* atau pembajakan negara, dan para oligarki merupakan aktor utamanya. Pengesahan ini sekaligus menunjukkan bahwa kehadiran oligarki telah betul-betul menjadi ancaman. Oligarki telah mencengkeram demokrasi dan kehidupan publik kita, sehingga kebijakan tidak lagi berpihak pada kepentingan publik. Perlu dirumuskan strategi yang lebih tajam untuk menghadapi cengkeraman oligarki dalam kehidupan publik kita.

Sementara itu, **Muhammad Ishak** dalam artikelnya yang berjudul "**Kebijakan Dan Dampak Ekonomi Sektor Pertambangan"** mengupas banyak hal tentang peran BUMN dalam pengelolaan tambang nasional. Meskipun selama ini sektor tersebut telah memberikan kontribusi yang cukup besar dalam perekonomian domestik, yakni sumber pertumbuhan ekonomi, pendapatan devisa, pendapatan negara, dan penyerap tenaga kerja, tetapi potensinya belum dikelola secara optimal. Sebagian besar komoditas masih diekspor dengan nilai tambah yang rendah. Di sisi lain, regulasi pemerintah relatif lemah untuk mendorong pengemban industri hilir di dalam negeri. Hal penting lainnya adalah posisi negara melalui BUMN dalam mengelola sektor tersebut yang sejajar dengan investor swasta dan asing, ditambah dengan kiprah mereka yang kurang agresif dibandingkan sektor swasta. Konsekuensinya, kontribusi sektor pertambangan terhadap penerimaan negara lebih banyak mengandalkan penerimaan melalui mekanisme perpajakan. Semua itu dipandang sebagai konsekuensi dari pilihan paradigma dan visi pemerintah dalam mengelola sektor pertambangan Indonesia.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020: Penderitaan Berkelanjutan bagi Rakyat dan Lingkungan Hidup

Oleh: Nur Hidayati[1]

"Dengan adanya UU Minerba ini kami merasa tidak ada keberpihakan pemerintah kepada kami. Lubang tambang dibiarkan, akses jalan kami petani dirusak, sawah kami dirusak, pemukiman rusak. Pengaduan kami kepada pemerintah tidak dihiraukan. Saat warga dirumahkan karena COVID-19, DPR malah sidang. Padahal DPR yang duduk senang-senang di kursi itu uangnya dari rakyat. Tidak mereka pikirkan rakyat makan apa. Manusiawi kah itu?"[2]

Yusmanilu
Kepala Desa Pondok Bakil,
Kabupaten Bengkulu Utara, Provinsi Bengkulu

Pendahuluan

Disahkannya UU No.3 tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU No.4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara, atau biasa disebut UU Minerba, menuai pro dan kontra. Dari segi proses, pembahasan dan pengesahan UU No.3 tahun 2020 ini dianggap tertutup dan hanya melibatkan sebagian *stakeholders*, utamanya dari kelompok pebisnis tambang.

---

[1] Direktur Eksekutif Nasional WALHI

[2] Kesaksian warga korban pertambangan disampaikan pada Sidang Rakyat Menghadapai UU Minerba, sebagaimana tercantum dalam Siaran Pers Sidang Rakyat, 29 Mei-1 Juni 2020.

Pembahasan UU ini juga dilakukan di tengah masa pandemi, dimana masyarakat sipil menyerukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk lebih memberikan perhatian pada penanganan pandemi COVID-19 yang dilakukan oleh pemerintah, dibandingkan secara terburu-buru mengesahkan UU yang akan menimbulkan dampak besar dan penting terhadap hajat hidup sebagian besar rakyat Indonesia. Bersama dengan Omnibus Law Rancangan UU (RUU) Cipta Kerja, pembahasan perubahan UU Minerba ini terkesan "kejar tayang" dan terlihat memberikan "karpet merah" kepada investor.

Dari sisi substansi, UU Minerba ini mengandung pasal-pasal yang berpotensi menimbulkan kerusakan yang lebih masif lagi terhadap kehidupan rakyat serta lingkungan hidup. Potensi-potensi dampak tersebut akan dipaparkan lebih detil pada bagian lain dari tulisan ini.

Sekilas perkembangan industri dan regulasi pertambangan di Indonesia

Sejarah industri pertambangan di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah kolonialisme di kepulauan Nusantara. Revolusi industri yang berlangsung di Eropa menggeser kedudukan rempah-rempah sebagai komoditas unggulan wilayah kolonial Hindia-Belanda, digantikan oleh komoditas pertambangan[3]. Kegiatan-kegiatan penyelidikan terkait aspek kealaman di Hindia-Belanda telah dimulai pada abad ke-17 oleh para penyelidik dari Eropa, dan pada tahun 1850 pemerintah Hindia-Belanda mendirikan *Dienst van het Mijnwezen* (Dinas Pertambangan) yang berkedudukan di Batavia untuk lebih mengoptimalkan penyelidikan geologi dan pertambangan agar menjadi lebih terarah[4].

---

[3] https://historia.id/ekonomi/articles/mendulang-sejarah-tambang-nusantara-P4WOp

[4] https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kilas-balik-sejarah-pertambangan-dan-energi-di-indonesia

Pihak swasta juga memperoleh kesempatan masuk ke industri pertambangan sejak 1850 dimana pada tahun tersebut pemerintahan Hindia-Belanda membuat peraturan pertambangan (*Mijnreglement*) yang pertama[5]. Peraturan ini memberikan hak penambangan kepada swasta warga negara Belanda, dan terbatas hanya di luar Pulau Jawa. Pada tahun 1852 hak penambangan timah diberikan pertama kalinya kepada swasta Belanda, Billiton Maatschappij, di Pulau Belitung.

Kebijakan pemerintah Hindia-Belanda yang lebih liberal –sejalan dengan dinamika politik di Belanda yang saat itu dikuasai kelompok liberal, diperkenalkan melalui *Agrarische Wet* 1870. Dengan peraturan ini, pemilikan pribadi serta peran swasta diakui. Perusahaan swasta yang memerlukan tanah harus menyewa kepada pemerintah dalam jangka panjang (75 tahun), atau kepada penduduk Hindia-Belanda melalui perjanjian sewa jangka pendek, di bawah persetujuan pemerintah. Namun, *Agrarische Wet* juga memperkenalkan pernyataan tanah negara (*domeinverklaring*) sebagaimana tercantum pada pasal 1, yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan bahwa tanah itu menjadi *eigendom* orang lain, adalah tanah negara. *Domeinverklaring* dipandang merugikan rakyat karena pemerintah kolonial dapat mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya dengan cara memindahkan hak *eigendom* kepada pihak yang meminta dengan disertai pembayaran harganya. Selain itu, beban pembuktian dalam hukum acara yang ada pada rakyat juga dianggap sebagai beban bagi rakyat.

Pada tahun 1899, pemerintahan kolonial Hindia-Belanda mensahkan *Indische Mijn Wet* (IMW, *Nederlandsche Staatsblad* No.214) yang mengatur penggolongan bahan galian dan pengusahaan pertambangan. Menurut undang-undang (UU) ini, pemilik tanah tidak memiliki hak atas sumber daya mineral yang terdapat di bawah tanah miliknya. UU ini juga menyatakan bahwa hak untuk mengembangkan dan mengeksploitasi sumber daya mineral tersebut hanya dapat dilakukan oleh pemerintah kolonial. Dalam

---

[5] Sangaji, Arianto. 2002. *Buruk Inco Rakyat Digusur*. Jakarta: Sinar Harapan.

perkembangannya, IMW mengalami dua kali amandemen yaitu di tahun 1910 dan 1918. Melalui pasal 5A, amandemen tahun 1910 membolehkan perusahaan swasta membuat perjanjian dengan pemerintah untuk melakukan penyelidikan maupun eksploitasi, dimana perjanjian tersebut harus disahkan melalui UU. Amandemen tahun 1918 menghapus kewajiban pengesahan perjanjian pemerintah dan swasta melalui UU untuk kegiatan eksplorasi, sehingga semakin memudahkan swasta melakukan pengusahaan di wilayah Hindia-Belanda. Perjanjian ini lah yang di kemudian hari dikenal sebagai sistem kontrak antara pemerintah dan swasta. Pada akhir 1938, terdapat 471 konsesi dan izin pertambangan di wilayah Hindia-Belanda, yang juga mencakup pertambangan minyak bumi. Pada masa itu produksi tambang didominasi oleh timah, minyak bumi, dan batu bara.

Ketika sekutu dikalahkan Jepang pada perang dunia kedua, pemerintahan kolonial Belanda melakukan bumi hangus pada sejumlah instalasi pertambangan yang ada di Hindia-Belanda. Namun, pemerintah kolonial Jepang segera melakukan rehabilitasi dan segera mengoperasikan tambang-tambang tersebut sebagai penunjang industri peralatan perang Jepang. Di bawah pemerintahan militer Jepang, investasi perusahaan Jepang di sektor pertambangan cukup menonjol, dengan nilai 198,8 juta Yen, atau sekitar 16% dari total investasi mereka di Indonesia.[6]

Setelah proklamasi kemerdekaan 1945, *Indische Mijn Wet* masih tetap dipergunakan oleh pemerintahan Republik Indonesia. Pada tahun 1958 dikeluarkan UU No.78 tahun 1958 tentang Penanaman Modal Asing, namun UU ini tertutup bagi investasi asing di sektor pertambangan bahan vital. Kenyataannya, UU ini tidak berarti apa-apa karena sejak tahun ini pula terjadi nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Di tahun 1959 pemerintah mengeluarkan UU No.10 tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. UU ini menyatakan bahwa hak-hak pertambangan yang diberikan sebelum 1949, belum juga dikerjakan dan/atau diusahakan

---

[6] Ibid.

kembali, begitu pula yang pengerjaannya masih dalam taraf permulaan dan tidak menunjukkan pengusahaan yang sungguh-sungguh, batal menurut hukum. Namun UU ini memberikan pengecualian untuk pertambangan minyak bumi. Nasionalisasi yang berlangsung hingga awal 1960-an hanya menyisakan 3 perusahaan minyak, yaitu Stanvac, Caltex, dan Shell.

Pada tahun 1960, pemerintah mengeluarkan peraturan mengenai pertambangan untuk pertama kalinya, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.37 tahun 1960 tentang Pertambangan, atau biasa disebut UU No.37 Prp tahun 1960. UU ini mencerminkan semangat nasionalisme dan anti barat, UU ini memberikan kesempatan yang luas bagi perusahaan-perusahaan negara, baik untuk bahan galian strategis maupun galian vital[7]. Kesempatan bagi swasta hanya dibuka untuk swasta berkebangsaan Indonesia, dimana prioritas diberikan kepada badan usaha koperasi.

Namun sejak orde baru, kebijakan di bidang pertambangan ditujukan untuk menarik investasi asing. Hal ini didasarkan pada Ketetapan MPRS No.XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Landasan Ekonomi Keuangan dan Pembangunan, yang menyatakan bahwa potensi modal, teknologi, dan keahlian dari luar negeri dapat dimanfaatkan untuk mengolah potensi kekayaan alam, demi pembangunan Indonesia. Selanjutnya dibuatlah UU No.1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yang menjadi titik masuk investasi asing ke Indonesia. Pasal 8 UU ini menyatakan bahwa penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu, pengaturan yang lebih detil terkait pertambangan dicantumkan dalam UU No.11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan. UU ini menegaskan bahwa semua bahan galian adalah kekayaan nasional bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan

[7] Ibid.

dipergunakan oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini kemudian diterjemahkan sebagai otoritas mutlak oleh negara untuk bertindak atas dirinya sendiri atau memberikan izin kepada pihak lain (individu atau perusahaan) untuk mengekstraksi semua sumber daya mineral. Ini juga kemudian menghilangkan klaim rakyat terhadap hak atas tanah dan pemanfaatannya yang mencakup tanah permukaan serta tubuh bumi, sebagaimana dijamin oleh UU No.5 tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria (UUPA). Politik pertambangan ini lah yang merupakan akar penyebab konflik-konflik masyarakat yang terkait dengan pertambangan, dimana hak rakyat atas tanah dikalahkan oleh pertambangan.

UU No.11 tahun 1967 mengkategorikan mineral ke dalam 3 kelompok, yaitu mineral strategis, biasa disebut golongan-a (seperti minyak, timah, nikel, serta mineral radioaktif), mineral vital, biasa disebut golongan-b (mineral logam lainnya yang tidak digolongkan sebagai mineral strategis), dan mineral lainnya yang tidak masuk golongan vital dan strategis (mineral non-logam) --biasa disebut golongan-c. Di bawah pengaturan UU No.11 tahun 1967, terdapat 5 jenis kontrak dan perizinan untuk melakukan usaha penambangan, yaitu:

1. Kuasa Pertambangan (KP), diperuntukkan bagi perusahaan nasional, baik BUMN maupun swasta,
2. Kontrak Karya (KK) yang diperuntukkan bagi penambangan golongan a dan b, serta modal asing,
3. Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu bara (PKP2B) bagi modal dalam negeri dan modal asing yang mengusahakan pertambangan batu bara,
4. Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) bagi perusahaan nasional dan koperasi untuk mengusahakan bahan galian industri, dan
5. Surat Izin Pertambangan Rakyat (SIPR).

Seiring dengan reformasi dan kejatuhan orde baru, terjadi perubahan di dalam model pemerintahan yang semula sentralistik menjadi lebih terdesentralisasi. UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang

kemudian diganti dengan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur kewenangan pemerintahan daerah, termasuk dalam hal pemanfaatan sumber daya alam yang berada di wilayah pemerintahan daerah. Selain itu, terkait pertambangan, banyak kritik diarahkan pada model perjanjian, seperti Kontrak Karya, karena dianggap mendudukkan negara dalam posisi yang sejajar dengan perusahaan. Hal ini dianggap bertentangan dengan semangat Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia 1945.

UU No.4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara – selanjutnya disebut UU Minerba- menghapuskan UU No.11 tahun 1967, dan menjadi acuan dalam pelaksanaan pengusahaan pertambangan, khususnya untuk bahan galian mineral dan batu bara. Dalam UU Minerba, rezim kontrak sebagai legalitas pengusahaan pertambangan dihapuskan, dan diganti dengan rezim perizinan. UU Minerba juga mengatur kewenangan berbagai level pemerintahan, mulai dari pemerintahan daerah tingkat II, tingkat I, maupun pemerintah pusat. Rezim perizinan yang diterapkan dalam UU Minerba ini terdiri atas Izin Usaha Pertambangan (IUP), yang diberikan kepada badan usaha, koperasi, maupun perorangan, Izin Pertambangan Rakyat (IPR), diberikan kepada penduduk setempat, baik perorangan maupun kelompok dan/atau koperasi, dengan luasan tertentu, dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK), yang diberikan kepada badan usaha berbadan hukum Indonesia, baik BUMN, BUMD, maupun swasta.

Perubahan-perubahan lain dalam UU Minerba No.4 tahun 2009 yang cukup berbeda dengan UU No.11 tahun 1967, diantaranya adanya pengaturan tentang aspek-aspek lingkungan hidup, divestasi, pengolahan dan pemurnian di dalam negeri untuk meningkatkan nilai tambah (hilirisasi), sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang izin, serta sanksi terhadap pemberi atau penerbit izin. Dalam ketentuan peralihan di UU Minerba ini, ditetapkan bahwa KK dan PKP2B yang telah berjalan masih tetap berlaku hingga habis masa berlakunya. UU ini juga mewajibkan pemegang Kontrak Karya yang sudah berproduksi saat UU Minerba diberlakukan, untuk melakukan pemurnian selambatnya lima tahun sejak UU Minerba ini diberlakukan.

Walaupun sudah memberikan perhatian pada aspek lingkungan hidup, namun UU Minerba No.4 tahun 2009 belum banyak mengadopsi prinsip-prinsip yang terdapat dalam UU No.32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Hal ini patut disayangkan, karena meskipun disahkan beberapa bulan lebih dulu daripada UU PPLH, namun kedua UU ini dibahas oleh Komisi yang sama di DPR-RI, yaitu Komisi VII. Seharusnya, Komisi VII saat itu bisa melakukan sinkronisasi dan memasukkan prinsip-prinsip perlindungan lingkungan hidup yang lebih kuat di dalam materi rancangan UU Minerba.

Di tahun 2018, perubahan UU Minerba masuk dalam prioritas program legislasi nasional (PROLEGNAS). Beberapa argumentasi dari pemerintah maupun DPR RI, sebagaimana tercantum pada dokumen Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Perubahan UU No.4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara, adalah adanya 7 (tujuh) permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, serta adanya UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 14 ayat (1) yang menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Hal ini dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum serta kebingungan dalam penyelenggaraan pertambangan mineral dan batu bara di daerah. Masih menurut Naskah Akademik ini, UU Minerba juga belum mampu menjawab perkembangan, permasalahan, dan kebutuhan hukum di dalam penyelenggaraan pertambangan minerba antara lain terkait dengan isu-isu perizinan, pengolahan dan/atau pemurnian (*smelter*), data dan informasi pertambangan, pengawasan, perlindungan terhadap masyarakat terdampak, dan sanksi. Hal-hal ini yang membuat DPR RI bersama pemerintah melakukan pembahasan untuk menyempurnakan UU Minerba No.4 tahun 2009.

UU No.3 tahun 2020: Memperburuk, alih-alih menyempurnakan

Jika Naskah Akademik RUU Perubahan UU No.4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara seakan menyiratkan upaya untuk menguatkan dan menyempurnakan hal-hal yang dianggap belum lengkap dan masih bermasalah pada UU Minerba, maka kenyataan perubahan sebagaimana yang terdapat dalam UU No.3 tahun 2020, bisa dikatakan jauh panggang dari api.

Alih-alih menyempurnakan dan menguatkan beberapa aspek yang disebutkan dalam Naskah Akademik, UU No.3 tahun 2020, justru melemahkan dan memberikan keistimewaan luar biasa pada pelaku usaha pertambangan, yang selama berlakunya UU No.4 tahun 2009 melakukan pelanggaran dan pengabaian kewajiban-kewajiban yang disyaratkan dalam UU No.4 tahun 2009 tersebut. Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa UU No.3 tahun 2020 ini adalah suatu kemunduran serta upaya pemutihan pelanggaran-pelanggaran tersebut. Beberapa hal yang menjadi sorotan masyarakat sipil, khususnya yang fokus pada advokasi keadilan ekologis dan hak-hak rakyat, serta perbaikan penyelenggaraan tata kelola kekayaan alam, adalah sebagai berikut.

Ambisi menambang setiap jengkal wilayah nusantara

Dalam UU No.3 tahun 2020, istilah Wilayah Hukum Pertambangan, yang sebelumnya terdapat pada UU No.11 tahun 1967 dan telah dihapuskan pada UU No.4 tahun 2009, kembali dimasukkan. Disebutkan dalam pasal 1 ayat (28a) bahwa Wilayah Hukum Pertambangan adalah seluruh ruang darat, ruang laut, termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah yakni kepulauan Indonesia, tanah di bawah perairan, dan landas kontinen. Lebih lanjut disebutkan dalam pasal 9 bahwa Wilayah Pertambangan (WP) sebagai bagian dari Wilayah Hukum Pertambangan merupakan landasan dalam pemberian kegiatan usaha pertambangan. Padahal, di dalam UU 4 tahun 2009, yang dijadikan acuan bagi WP adalah Rencana Tata Ruang Nasional.

Adanya wilayah hukum pertambangan sebagai acuan dalam penetapan wilayah pertambangan yang di atasnya bisa diberikan izin pengusahaan pertambangan, menjadikan setiap jengkal wilayah daratan dan perairan di seluruh nusantara bisa ditambang. Tidak ada lagi batasan-batasan seperti peruntukan wilayah sebagaimana tercantum dalam tata ruang. Bahkan ketentuan ini lebih buruk dari UU No.11 tahun 1967 yang tidak memasukkan tempat-tempat kuburan, tempat-tempat yang dianggap suci, pekerjaan-pekerjaan umum, seperti jalan-jalan umum, jalanan, jalan kereta api, saluran air listrik, gas, tempat-tempat pekerjaan usaha pertambangan lain, bangunan-bangunan, rumah tempat tinggal atau pabrik-pabrik, sebagai lokasi yang boleh menjadi wilayah pertambangan. UU No.3 tahun 2020 pada dasarnya membuat wilayah pertambangan sebagai wilayah yang tidak terbatas.

Bahkan dengan UU No.11 tahun 1967 yang tidak memasukkan tempat-tempat tertentu sebagai wilayah usaha pertambangan, berbagai pelanggaran terhadap hal-hal tersebut kerap terjadi. Perusahaan-perusahaan pertambangan dengan semena-mena melakukan pengusiran dan penggusuran wilayah-wilayah hidup masyarakat lokal serta komunitas adat, menghancurkan tempat-tempat leluhur, dan merangsek tempat tinggal mereka. Prinsip-prinsip persetujuan tanpa paksaan (*free and prior informed consent* atau FPIC) yang seharusnya diterapkan sebelum perusahaan memulai kegiatan pertambangannya tidak pernah dilaksanakan. Jika pun ada persetujuan, hal itu terjadi karena paksaan atau manipulasi yang dilakukan perusahaan bersama dengan aparat pemerintahan.

Pada tahun 2010, WALHI mengajukan permohonan *judicial review* atas UU No.4 tahun 2009 kepada Mahkamah Konstitusi terkait dengan penetapan wilayah pertambangan. Dalam nomor perkara 32/PUU-VIII/2010, WALHI mengajukan pengujian terhadap pasal 6 ayat (1) huruf e jo pasal 9 ayat (2), dan pasal 10 huruf b. Dalam pasal 6 dan pasal 9, disebutkan penetapan wilayah pertambangan dilakukan oleh pemerintah pusat setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah, dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat RI. Hal ini menunjukkan bahwa penetapan WP dilakukan secara *top-down*. Pada pasal 10 huruf b, disebutkan bahwa penetapan wilayah

pertambangan (WP) sebagaimana pasal 9, dilakukan secara terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya, serta berwawasan lingkungan.

Dalam *judicial review* ini, WALHI memohon agar dalam pasal terkait penetapan wilayah pertambangan, dicantumkan secara eksplisit persyaratan persetujuan masyarakat yang terdampak langsung operasi pertambangan. Hal ini juga merupakan pengejawantahan hak veto rakyat untuk menyatakan setuju tidaknya wilayah hidup mereka ditetapkan sebagai wilayah pertambangan. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi (MK) menerima sebagian permohonan tersebut, dan pada dasarnya menyatakan bahwa frasa sebagaimana pada pasal 10 huruf b *"...memperhatikan pendapat...masyarakat..."* harus dimaknai sebagai "*wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi kepentingan masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak.*"

Alih-alih mematuhi amar putusan MK, faktanya dalam penetapan wilayah pertambangan, pemerintah melanjutkan penetapan wilayah pertambangan tanpa memperhatikan pendapat masyarakat, apa lagi benar-benar melaksanakan perlindungan, penghormatan, dan memenuhi kepentingan masyarakat yang wilayah maupun tanah miliknya akan dimasukkan ke dalam wilayah pertambangan dan masyarakat yang akan terkena dampak.

Penghapusan aspek-aspek lingkungan hidup

Kontroversi lain pada UU No.3 tahun 2020 yang masih terkait dengan wilayah pertambangan, adalah pertimbangan penetapan wilayah pertambangan yang semata-mata hanya berdasarkan pada aspek teknis pertambangan dan tidak mempedulikan aspek lingkungan hidup. Pasal 18 UU No.3 tahun 2020 menyatakan bahwa penetapan luas dan batas WIUP (Wilayah Izin Usaha Pertambangan) Mineral logam dan WIUP Batu bara

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 harus mempertimbangkan rencana pengelolaan Mineral dan Batu bara nasional, ketersediaan data sumber daya dan/atau cadangan Mineral atau Batu bara, dan status kawasan. Sementara sebelumnya, kriteria untuk menetapkan satu atau lebih WIUP dalam satu WP harus berdasarkan letak geografi, kaidah konservasi, daya dukung lindungan lingkungan, optimalisasi sumber daya mineral/batu bara, dan kepadatan penduduk.

Semangat untuk lebih memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup seperti yang terkesan pada Naskah Akademik RUU Perubahan ini ternyata berlaku sebaliknya. Tata kelola lingkungan hidup yang berdasarkan pada aspek-aspek penataan ruang, daya dukung lingkungan, serta konservasi semakin dipinggirkan dalam UU No.3 tahun 2020 ini.

Kemunduran lainnya yang terdapat pada UU No.3 tahun 2020 adalah yang terkait dengan aturan reklamasi dan kegiatan pascatambang. Dalam UU No.4 tahun 2009 reklamasi dan pascatambang wajib dilakukan keduanya. Namun pada UU No. 3 tahun 2020, kewajiban reklamasi dan pascatambang tidak wajib dilakukan keduanya, karena dalam pasal-pasalnya, kewajiban tersebut dituliskan sebagai "reklamasi dan/atau pascatambang." Tidak wajibnya kedua hal tersebut dilaksanakan juga mencakup kewajiban penyediaan dana jaminan reklamasi dan pascatambang yang juga menggunakan format penulisan "dan/atau" yang berarti bisa dipenuhi hanya salah satu.

Aturan pertambangan rakyat yang seolah-olah memihak rakyat

Terkait dengan pertambangan rakyat, UU No.3 tahun 2020 seolah-olah memberikan peluang yang lebih besar kepada masyarakat setempat untuk melakukan usaha pertambangan, antara lain dengan memperluas wilayah pertambangan rakyat dari semula 25 hektar menjadi 100 hektar. Dari waktu ke waktu, sejak UU No.11 tahun 1967 hingga UU No.4 tahun 2009, pertambangan oleh rakyat setempat selalu menjadi bagian yang "sekadarnya".

Salah satu hal penting yang tidak pernah dilaksanakan oleh pemerintah adalah memberikan bimbingan kepada para penambang rakyat sebagaimana yang secara eksplisit tercantum baik pada UU No.11 tahun 1967 maupun UU No.4 tahun 2009. Yang terjadi adalah, pertambangan rakyat menjadi alat bagi para cukong dan pemodal untuk mengoperasikan pertambangan-pertambangan skala kecil yang ilegal, dimana para cukong memberikan modal kepada penduduk setempat serta pendatang dari luar wilayah untuk melakukan ekstraksi mineral tanpa memperhatikan aspek keselamatan kerja dan perlindungan lingkungan hidup. Tidak mengherankan banyak ditemui lokasi-lokasi pertambangan emas tanpa izinyang mengakibatkan pencemaran logam berat yang sangat parah dan memepengaruhi kualitas badan air serta kondisi kesehatan warga setempat maupun para "penambang rakyat" itu sendiri.

Parahnya, di UU No.3 tahun 2020 ini, pasal yang mengatur tentang hak pemegang Izin Pertambangan Rakyat (IPR) yang mendapatkan pembinaan dan pengawasan di bidang keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan, teknis pertambangan, dan manajemen dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah, serta bantuan modal –sebagaimana diatur pada pasal 69 UU No.4 tahun 2009–, justru dihilangkan dari UU ini. Pengaturan pengusahaan pertambangan rakyat tanpa ada kewajiban dari pemerintah untuk melakukan bimbingan dan pengawasan sama saja dengan merestui praktik pertambangan-pertambangan "skala kecil" sebagaimana yang terjadi saat ini.

Penganakemasan kontrak karya dan PKP2B

Selain kemuculan kembali istilah wilayah hukum pertambangan yang semula ada di UU No.11 tahun 1967, UU No. 3 tahun 2020 ini juga memasukkan kembali Kontrak Karya (KK) dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu bara (PKP2B) sebagai hal yang diatur. Padahal, kedua jenis perjanjian kerja warisan UU No.11 tahun 1967 ini telah dihilangkan pembahasannya dari UU No.4 tahun 2009, dan hanya dicantumkan pada Ketentuan Peralihan.

Berdasarkan pasal 170 yang terdapat dalam Ketentuan Peralihan UU No.4 tahun 2009, pemegang Kontrak Karya yang telah berproduksi pada saat diundangkannya UU Minerba No.4 tahun 2009, wajib melakukan pemurnian paling lambat 5 (lima) tahun sejak diundangkannya UU ini. Namun, bukannya mendapatkan sanksi atas ketidakpatuhannya melakukan pemurnian dan pengolahan di dalam negeri, para pemegang kontrak karya (KK) serta PKP2B malah mendapatkan keistimewaan di dalam UU Minerba yang baru, berupa jaminan perpanjangan IUPK (Izin Usaha Pertambangan Khusus) sebagai kelanjutan dari operasi kontrak karya atau PKP2B. Selain mendapatkan perpanjangan izin pengusahaan pertambangan secara otomatis, para pemegang KK mineral logam juga masih dapat mengekspor bijih atau mineral logam tertentu yang belum dimurnikan, walaupun mereka baru dalam tahap melakukan perjanjian kerja sama pengolahan dan/atau pemurnian.

Melanggengkan kejahatan korporasi dan *state-captured corruption*

Dalam hal ketentuan pidana, UU No.3 tahun 2020 menghapuskan kejahatan korporasi yang melakukan pelanggaran pidana sebagaimana disebutkan dalam UU No.4 tahun 2009. Dalam Bab tentang Ketentuan Pidana, disebutkan bahwa pelanggaran yang dikategorikan sebagai tindak pidana bisa dikenai hukum kurungan maupun denda. Namun, dalam UU No.3 tahun 2020 ini, ketentuan pidana yang mengatur dilakukannya tindak pidana tersebut oleh badan hukum (sebagaimana pasal 163 UU No.4/2020) dihapuskan, sehingga di dalam UU No.3/2020 ini, tindak pidana benar-benar hanya difokuskan pada individu atau perorangan.

Berdasarkan pasal 163 UU No.4/2009, badan hukum yang melakukan pelanggaran pidana tidak hanya dikenakan hukuman penjara bagi para pengurusnya, namun juga dikenakan denda dengan tambahan 1/3 dari ketentuan maksimum yang dikenakan di setiap tindak pidana, serta pencabutan izin usaha, serta pencabutan badan hukum.

Selain penghapusan pasal tentang pidana korporasi, UU No.3 tahun 2020 ini juga menghapuskan ketentuan pidana bagi pejabat publik pemberi izin yang menyalahgunakan kewenangannya. Sebagaimana tercantum sebelumnya pada pasal 165 UU No.4/2009, setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPK yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Kedua jenis tindak pidana di atas, baik yang dilakukan oleh korporasi maupun pejabat publik, sejalan dengan nafas UU No.32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) yang melihat bahwa salah satu aktor penting dalam terjadinya aksi kejahatan lingkungan hidup adalah korporasi dan pejabat publik yang korup. Penghapusan pasal 163 dan 165 ini jelas merupakan kemunduran dalam perbaikan tata kelola sumber daya alam, khususnya sektor pertambangan. Berdasarkan laporan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam – Komisi Pemberantasan Korupsi (GNPSDA-KPK) –, *state-captured corruption* merupakan akar dari permasalahan korupsi di Indonesia[8].

Di sisi lain, hukuman pidana masih dikenakan terhadap orang yang dianggap merintangi kegiatan usaha pertambangan, dimana hal ini sering kali terjadi pada komunitas-komunitas yang wilayahnya menjadi lokasi pertambangan atau terkena dampak operasi pertambangan. Pasal ini mengabaikan fakta bahwa izinizin usaha pertambangan sering diperoleh tanpa proses persetujuan yang layak dari masyarakat setempat. Hal ini juga menjadi sebab terjadinya kriminalisasi terhadap masyarakat atau komunitas lokal.

---

[8] KPK. 2018. Nota Sintesis Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan SDA. Jakarta.

Kondisi faktual pertambangan saat ini dan potensi dampak ke depan pasca diberlakukannya UU No.3 tahun 2020

Menurut Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), saat ini terdapat kurang lebih 8000-an perizinan pertambangan, yang mencakup izin pertambangan batu bara, nikel, emas, tembaga, timah, serta izin pertambangan batu, pasir dan kerikil untuk kebutuhan infrastruktur. Sementara itu, pertambangan-pertambangan skala kecil dan ilegal juga tidak kalah jumlahnya dengan pertambangan berizin. Bahkan, hingga saat ini. tidak ada data yang pasti tentang jumlah dan luasan pertambangan-pertambangan ini, apa lagi yang terpantau dengan baik oleh pemerintah, dikarenakan wilayahnya yang sering kali jauh dan sulit diakses. Berdasarkan penulusuran WALHI, luasan wilayah yang sudah diberikan izin maupun berada di bawah kontrak di sektor pertambangan mencapai 32,7 juta hektar, yang mencakup IUP, Kontrak Karya, serta PKP2B[9].

Praktik pertambangan dari waktu ke waktu, sejak masa kemerdekaan, orde lama, hingga orde baru selalu meninggalkan warisan kerusakan, tidak hanya berupa kerusakan fisik, namun juga kerusakan ekonomi, sosial budaya komunitas masyarakat, terutama yang terdampak langsung dari operasi pertambangan. Secara intrinsik, pertambangan adalah jenis industri yang merusak, dimana ekstraksi bahan galian tidak dapat dilakukan tanpa membongkar tanah permukaan maupun mengganggu struktur di bawah tanah.

Selain itu, limbah hasil proses pemisahan bijih dari batuan, baik secara fisika maupun kimia—biasa disebut tailing—pada pertambangan mineral telah mengakibatkan kerusakan dan pencemaran pada badan-badan air. Riset yang dilakukan WALHI bersama dengan LAPAN (Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional) menggunakan analisis citra Landsat TM pada tahun

[9] WALHI. 2020. Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2020: Menabur Investasi Menuai Krisis Multidimensi. Jakarta, Indonesia.

2000[10] menunjukkan sebaran tailing di operasi pertambangan Grasberg di Papua mencapai luasan 35.820 hektar, dan melampaui wilayah kontrak karya PT. Freeport Indonesia. Bahkan penyebaran tailing tersebut mencapai wilayah perairan laut, yaitu muara Sungai Mawati hingga muara Sungai Kamora, seluas 84.158 hektar.

Maraknya kejadian bencana ekologis di Indonesia merupakan dampak dari industri ekstraktif yang dalam operasinya mengabaikan perlindungan lingkungan hidup. Hal ini secara langsung berakibat pada menurunnya daya dukung ekosistem. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) memetakan 5.744 desa rawan bencana di Indonesia, dimana desa-desa tersebut berdekatan atau berbatasan langsung dengan area perizinan industri ekstraktif[11]. Sebagai contoh, banjir bandang di Bengkulu pada bulan April 2019 yang mengakibatkan 24 orang meninggal dunia, 4 orang hilang, 2 orang terluka dan 12.000 orang terpaksa mengungsi, diduga diakibatkan salah satunya oleh alih fungsi lahan menjadi pertambangan[12]. Demikian pula banjir di Konawe Utara, Sulawesi Tenggara, pada bulan Juli 2019 yang berdampak kepada 5847 kepala keluarga atau 22.573 orang yang menjadi korban. Alih fungsi lahan menjadi pertambangan dan perkebunan sawit menjadi pemicu utama banjir di Konawe Utara[13]. Hasil pengolahan data dan *overlay* peta yang dilakukan WALHI menunjukkan bahwa 8,5 juta hektar wilayah perjinan pertambangan memiliki tutupan hutan primer, dan 3,5 juta hektar wilayah

---

[10] WALHI. 2000. Analisis Landsat TM: Kerusakan Lingkungan Akibat "Deposit Tailing" Penambangan Tembaga, Emas, dan Perak di Grasberg Irian Jaya. Jakarta, Indonesia.

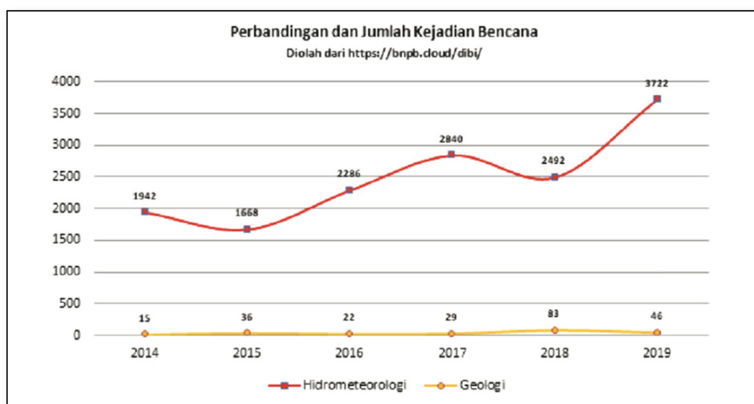
[11] BNPB, dalam WALHI. 2020. Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2020: Menabur Investasi Menuai Krisis Multidimensi. Jakarta, Indonesia.

[12] WALHI. 2020. Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2020: Menabur Investasi Menuai Krisis Multidimensi. Jakarta, Indonesia.

[13] ibid.

perizinan pertambangan memiliki tutupan hutan sekunder yang juga merupakan areal pertanian, sawah, pemukiman, dan transmigrasi[14].

Selama periode pemerintahan presiden Jokowi, kejadian bencana mengalami trend peningkatan frekuensi, terutama kejadian bencana hidrometeorologis, seperti banjir dan longsor. Kejadian bencana ini dipicu oleh cuaca ekstrim yang merupakan dampak perubahan iklim, serta rendahnya daya dukung ekosistem akibat kerusakan lingkungan hidup. Di tahun 2020 dimana diperkirakan akan mengalami periode kemarau basah, jumlah kejadian bencana hidrometeorologis diperkirakan akan mengalami peningkatan.



Gambar 1 Perbandingan dan Jumlah Kejadian Bencana

Sumber : Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2020:
Menabur Investasi Menuai Krisis Multidimensi.

Selain mengekstraksi wilayah daratan, pertambangan juga menyasar pulau-pulau kecil. Menurut Laporan JATAM, "Pulau Kecil Indonesia, Tanah

---

[14] ibid.

Air Tambang: Laporan Penghancuran Sekujur Tubuh Pulau Kecil Indonesia oleh Tambang Mineral dan Batu bara", saat ini terdapat 55 pulau kecil yang sudah dikaveling untuk izin pertambangan, dengan luas sekitar 11 kali Jakarta. Melalui 164 perizinan, pertambangan akan merusak Pulau Bangka di Sulawesi Utara, Pulau Romang, Pulau Damar dan Pulau Wetar di Maluku; Pulau Gebe, Pulau Gee, Pulau Pakal, dan Pulau Obi di Maluku Utara; Pulau Wawonii di Sulawesi Tenggara, Pulau Bunyu, di Kalimantan Utara serta pulau-pulau kecil lainnya di Indonesia[15]. Menurut Laporan JATAM tersebut, pertambangan di pulau-pulau kecil telah mengakibatkan kerusakan sumber-sumber air warga serta konflik yang berujung pada pelanggaran hak asasi manusia. Pertambangan di pulau-pulau kecil juga berdampak pada penghancuran sumber pangan warga. Di Pulau Bunyu, padi (sawah dan ladang) hilang dimangsa tambang sejak 2015. Produksi salak juga demikian, jika sebelumnya di kawasan Gunung Daeng produksi bisa mencapai 3 ton, sekarang berkurang drastis menjadi 30-40 kg sekali panen. Bahkan, Bunyu yang tadinya dikenal sebagai penghasil rumput laut, nyatanya tidak lagi bisa ditanam sejak 2016 akibat pembuangan limbah batu bara ke perairan.

Minimya pengakuan terhadap hak-hak rakyat, terutama hak rakyat atas tanah, serta hak masyarakat adat dan masyarakat lokal atas wilayah serta ruang hidupnya, berujung pada konflik-konflik yang sering berujung pada pelanggaran hak asasi manusia oleh negara yang mendukung korporasi. Berdasarkan catatan JATAM, dalam 4 tahun terakhir terjadi 71 konflik terkait pertambangan yang mencakup areal seluas 925.000 hektar. Selain itu, telah terjadi kriminalisasi dan serangan terhadap 33 orang anggota masyarakat yang berusaha mempertahankan ruang hidupnya. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat, di tahun 2019 saja terjadi 24 letusan konflik yang terkait pertambangan. Konflik-konflik yang terjadi ini bukan hanya antara

---

[15] JATAM. 2019. Pulau Kecil Indonesia, Tanah Air Tambang: Laporan Penghancuran Sekujur Tubuh Pulau Kecil Indonesia oleh Tambang Mineral dan Batu bara. Jakarta, Indonesia.

masyarakat dengan perusahaan secara langsung, namun juga dengan aparat serta orang-orang bayaran perusahaan (preman).

Pemaknaan ulang wilayah hukum pertambangan sebagai lingkup acuan penetapan wilayah pertambangan, yang di atasnya bisa diberikan izin usaha pertambangan berdasarkan UU No.3 tahun 2020 ini, berarti setiap jengkal wilayah nusantara bisa ditambang tanpa mempedulikan rencana tata ruang wilayah. Padahal, tata ruang wilayah dibuat dengan mempertimbangkan berbagai faktor, mulai dari daya dukung lingkungan hidup, wilayah pemukiman, fasilitas sosial dan fasilitas umum, kawasan-kawasan lindung dan konservasi ekosistem, sumber-sumber air bersih, dan lain-lainnya. UU No.3 tahun 2020 ini secara tidak langsung menempatkan sektor pertambangan sebagai sektor yang paling dominan diantara sektor lainnya, bahkan mengalahkan sektor yang esensial seperti wilayah pangan dan sumber air.

Minimnya pertimbangan lingkungan hidup serta perubahan substansial terkait kewajiban reklamasi dan pascatambang yang dikandung oleh UU No.3 tahun 2020 sebagaimana dipaparkan di atas, bukan hanya akan meninggalkan warisan beracun lubang-lubang tambang, tapi lebih jauh melegalkan kejahatan korporasi untuk menghancurkan kehidupan generasi yang akan datang. Dalam Laporan Koalisi Bersihkan Indonesia[16], mengutip Harian Kompas edisi 13 Januari 2020, lima provinsi dengan jumlah titik bekas tambang terbanyak adalah Kalimantan Timur (1.735 lubang), Kalimantan Selatan (814), Sumatera Selatan (163), Kalimantan Tengah (163), dan Jambi (59). Sejak tahun 2011 hingga saat ini sudah 39 orang menjadi korban tenggelam di lubang tambang di Kalimantan Timur saja[17].

---

[16] Bersihkan Indonesia. 2020. *Curang di Lubang Tambang; Kerentanan Korupsi Jaminan Reklamasi dan Pascatambang*. Jakarta, Indonesia

[17] https://www.mongabay.co.id/2020/09/12/kembali-renggut-korban-sudah-39-nyawa-melayang-di-lubang-tambang-batu bara-kaltim

Menurut Direktorat Jenderal Mineral dan Batu bara, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)[18], pada Juli 2018, hampir 8 juta hektar lahan bekas tambang belum direklamasi; juga terdapat 1.569 pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) atau 60 persen dari total 2.579 pemegang IUP Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) tidak menempatkan dana jaminan reklamasi. Warisan buruk pertambangan ini diperkirakan akan meningkat sejalan dengan diimplementasikannya UU No.3 tahun 2020 ini.

Hal lain yang merupakan rahasia umum di sektor pertambangan ini adalah kerentanannya terhadap praktik korupsi dan penyelewengan keuangan. Berdasarkan laporan Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam Komisi Pemberantasan Korupsi (GNPSDA-KPK)[19], terdapat kekurangan bayar pajak tambang di kawasan hutan sebesar Rp 15,9 triliun per tahun di tiga pulau yaitu Kalimantan, Sumatera dan Papua. KPK juga mencatat ada sekitar Rp 28,5 triliun potensi penerimaan yang hilang akibat persoalan administratif dan buruknya sistem perizinan serta lemahnya sistem kontrol penerimaan negara. Hingga tahun 2017, Korsup (Koordinasi-Supervisi) KPK mencatat jumlah tunggakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mencapai Rp 25,5 triliun. IUP yang tercatatat di Dirjen Pajak adalah 7.519, namun hanya 84% diantaranya yang memiliki NPWP, sisanya tidak teridentifikasi. Dari perusahaan yang memiliki NPWP tersebut, hanya 88% diantaranya yang melaporkan SPT tahunannya.

Dalam laporan KPK tersebut di atas, salah satu akar masalah korupsi sumber daya alam, termasuk pertambangan, adalah kait-mengait antara *state-captured corruption* dengan lemahnya fungsi otoritas kelembagaan negara. *State-captured corruption* merupakan hasil dari berkuasanya oligarki atas birokrasi

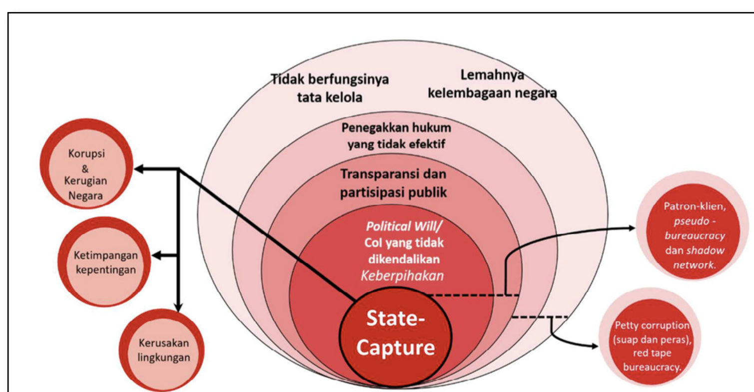
---

[18] https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181218200954-85-354707/1569-perusahaan-tambang-disebut-belum-taruh-dana-reklamasi

19 KPK. 2018. Nota Sintesis Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam 2018. Jakarta, Indonesia.

negara, dan secara lebih detail digambarkan oleh GNPSDA-KPK dalam diagram di bawah ini.

UU No.3 tahun 2020 yang menghapus pasal tentang hukuman pidana atas kejahatan korporasi dan penghapusan hukuman pidana terhadap pejabat atau birokrasi yang melakukan penyalahgunaan wewenangnya secara langsung melindungi dan melestarikan *state-captured corruption.* Lebih lanjut, penghapusan pasal-pasal tersebut akan mengakibatkan kerugian negara yang sangat besar.



Gambar 2 *State Capture Corruption*

Sumber grafik: Nota Sintesis Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam, Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018.

Disahkannya UU No.3 tahun 2020 yang sangat berpihak pada pengusaha pertambangan, merupakan cerminan parlemen yang 45,5% anggotanya merupakan pelaku bisnis dan pengusaha. Laporan Koran Tempo [20]

[20] https://koran.tempo.co/read/berita-utama/446333/pebisnis-tempati-hampir-separuh-parlemen

menyatakan bahwa paling tidak 262 dari 575 anggota DPR-RI periode 2019-2024 memiliki latar belakang pengusaha. Mereka tercatat memiliki saham, menjadi komisaris, bahkan menjadi direksi lebih dari 1.000 perusahaan, mencakup sektor penyiaran, perdagangan umum, hingga industri ekstraktif.

Mengubah paradigma pembangunan, menghentikan penghancuran

Terus meningkatnya kejadian bencana ekologis yang merenggut nyawa dan kerugian material yang sangat besar dalam skala lokal maupun nasional, pemanasan global dan perubahan iklim, serta merebaknya pandemi penyakit zoonosis dalam skala global, merupakan *alarm* peringatan bagi umat manusia, termasuk rakyat Indonesia, bahwa bumi tempat hidup kita sedang sakit dan berada di tepi jurang krisis pemburukan yang berpotensi tidak dapat berbalik.

Berbagai panel ahli dunia, mulai dari panel ahli iklim (IPCC, *The Intergovernmental Panel on Climate Change*), panel ahli keanekaragaman hayati (IPBES, The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), hingga panel sumber daya alam (IRP, The International Resource Panel) telah memperingatkan dalam berbagai laporannya, bahwa umat manusia telah mengakibatkan penghancuran terhadap bumi tempat mereka tinggal. Proses esktraksi sumber daya alam demi kepentingan pertumbuhan ekonomi pada akhirnya akan menghadapi kontradiksinya sendiri, di saat bumi hancur dan tidak akan ada lagi ekonomi yang bisa tumbuh.

Pandemi COVID-19 saat ini adalah salah satu contohnya. Hampir semua negara mengalami pertumbuhan ekonomi negatif selama masa pandemi ini berlangsung. Sebagaimana diketahui, pandemi semacam COVID-19 ini merupakan salah satu dampak dari penghancuran ekosistem, serta penetrasi kepentingan ekonomi sangat jauh ke dalam habitat-habitat satwa liar dan menghancurkannya. Mikroorganisme yang semula hidup di tubuh satwa liar sebagai inangnya mengalami adaptasi untuk bertahan hidup dan mencari inang baru di tubuh manusia dan menyebabkan penyakit yang disebut jenis

penyakit zoonosis. Laporan Badan PBB untuk Lingkungan Hidup (UNEP, *The United Nations Environment Program*) di tahun 2016 telah memperingatkan hal ini[21].

UNEP dan IRP sudah memperingatkan, bahwa telah terjadi laju ekstraksi sumber daya alam yang sangat cepat sejak awal abad-20 hingga saat ini. Di tahun 1900, dunia mengonsumsi 7 miliar ton bahan baku (*primary material*). Di tahun 2017 konsumsi bahan baku ini di seluruh dunia mencapai 90 miliar ton[22]. Menurut laporan UNEP-IRP tersebut, kadar bijih logam dan mineral industri terus mengalami penurunan, dan hanya kurang dari sepertiga dari logam yang ada di dunia ini yang didaur ulang sebanyak lebih dari 50%-nya. Sementara itu, kebanyakan logam khusus hanya memiliki nilai daur ulang sebesar 1% saja. Negara G20, dimana Indonesia termasuk di dalamnya, bertanggung jawab atas lebih dari duapertiga konsumsi bahan baku dunia, dan secara rata-rata memiliki laju pertumbuhan konsumsi bahan baku yang lebih tinggi dari pada negara-negara lainnya. Jika tidak ada perubahan kebijakan konsumsi bahan baku yang tidak berkelanjutan ini, maka di masa depan dunia akan mengalami krisis pangan dan krisis air bersih, selain ancaman kolapsnya ekosistem-ekosistem pendukung kehidupan di bumi.

Indonesia sebagai negara berkembang dan menuju negara maju memiliki kesempatan untuk mengubah sistem ekonominya, dari ekonomi ekstraktif menjadi ekonomi yang regeneratif. Kemajuan tidak sepantasnya terjadi di atas reruntuhan kemanusiaan dan kehancuran alam. Artinya, sistem ekonomi tidak bisa lagi didominasi oleh sistem produksi yang linier, dimana bahan baku (seperti bahan tambang) dilihat semata sebagai input proses industri yang habis terpakai. Sistem ekonomi, terutama yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya alam, harus berubah menjadi sistem ekonomi

---

[21] UNEP. 2016. *UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern*. United Nations Environment Programme, Nairobi.

[22] UNEP-IRP. 2018. Resource Efficiency for Sustainable Development: Key Messages for the Group of 20. United Nations Environment Programme. Nairobi.

sirkular, yang menekankan pada sistem produksi yang efisien dalam pemanfaatan sumber daya, dan memiliki waktu pakai yang panjang. Hingga hari ini, ekonomi Indonesia masih sangat tergantung pada ekspor bahan baku (termasuk tambang) yang sangat tergantung pada permintaan pasar yang menguasai industri hilir. Ke depan, Indonesia perlu memikirkan secara lebih komprehensif rencana industri nasionalnya, sehingga bisa mengintegrasikan antara perkembangan industri di hulu dan di hilirnya.

Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam menuju perubahan sistem ekonomi linier menjadi sirkular ini, pertambangan -yang merupakan pengejawantahan ekonomi linier - harus secara bertahap dikurangi dan dihapuskan secara jangka panjang. Sebagaimana dijelaskan dalam laporan IRP di atas, semakin lama kadar bijih (*grade*) yang diolah semakin mengalami penurunan. Artinya, untuk mendapatkan 1 gram mineral logam misalnya, diperlukan volume pembongkaran tanah yang lebih besar dibandingkan sebelumnya. Bahkan menurut konsultan bisnis terkemuka McKinsey, secara global, produktivitas pertambangan mengalami penurunan sebesar 28% dalam satu dekade terakhir.[23] Artinya, perusahaan pertambangan di tahun 2015 (pada saat laporan McKinsey ditulis) memiliki efisiensi 28% lebih rendah dibandingkan satu dekade sebelumnya dalam menggali dan memindahkan bahan galian. Tidaklah mengherankan jika UU No.3 tahun 2020 ini menginginkan seluruh jengkal wilayah nusantara bisa diakses untuk pertambangan, karena semakin lama semakin sulit ditemukan cebakan mineral yang memiliki kadar yang menguntungkan untuk dikembangkan.

Hal lainnya, sebagai negara dengan jumlah populasi ke-4 terbesar di dunia, sudah seharusnya Indonesia menjadikan rakyat Indonesia sebagai pelaku utama dan tulang punggung perekonomian. Fakta saat ini dimana 60%

---

[23] https://www.mckinsey.com/industries/metals-and-mining/our-insights/productivity-in-mining-operations-reversing-the-downward-trend

daratan Indonesia dikuasai oleh konsesi perusahaan[24] dan 1% orang terkaya memiliki kekayaan yang setara dengan 49% kekayaan seluruh rakyat Indonesia [25] , tidak boleh dilanjutkan. Reforma agraria dalam bentuk redistribusi aset sumber daya serta fasilitas akses bagi kelompok-kelompok marjinal dengan berbagai model ekonominya, harus menjadi prioritas negara. Reforma agraria tentunya harus diawali dengan penyelesaian secara tuntas dan permanen berbagai konflik yang terjadi saat ini. Model ekonomi regeneratif yang mengindahkan daya dukung alam serta kapasitas regeneratif ekosistem sangat sesuai dengan model ekonomi rakyat yang saat ini ada. Jika dikembangkan dengan baik, usaha-usaha skala mikro, kecil, dan menengah yang terdistribusi secara merata ini bisa berpotensi menjadi tulang punggung perekonomian negara yang kuat ke depan.

Untuk mengarah ke masa depan yang lebih adil dan berkelanjutan, tentu saja warisan-warisan kerusakan tambang sebagaimana telah dijelaskan di atas, harus segera dipulihkan. Delapan juta hektar lahan bekas tambang yang belum direhabilitasi, ribuan lubang tambang yang belum direklamasi, serta puluhan ribu hektar perairan yang terkontaminasi tailing harus dipulihkan sesuai dengan fungsinya kembali. Azas *polluters pay* (pencemar membayar) harus menjadi landasan dalam proses pemulihan lingkungan hidup tersebut, dan tanggung jawab korporasi dalam melakukan reklamasi dan kegiatan pascatambang harus dijamin implementasinya oleh negara.

Melihat berbagai hal yang perlu dilakukan untuk menghentikan penghancuran alam dan kemanusiaan di atas, UU No.3 tahun 2020 yang justru berusaha memutihkan dosa-dosa masa lalu pengusahaan tambang, dan

---

[24] WALHI. 2020. Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2020: Menabur Investasi Menuai Krisis Multidimensi. Jakarta, Indonesia.

[25] Oxfam. 2017. Towards a More Equal Indonesia: How the government can take action to close the gap between the richest and the rest.

melestarikan kerugian finansial negara, jelas tidak bisa dijadikan alat untuk melakukan perubahan tersebut. ***

Keleluasaan bagi Korporasi di Sektor Ekstraktif: Tantangan terhadap Agenda Penguatan Akuntabilitas Korporasi Tambang

Oleh Ferdian Yazid

Pendahuluan

Korporasi memiliki kontribusi besar dalam perekonomian nasional dalam peranannya memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat. Korporasi juga menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi, berkontribusi dalam pembayaran pajak kepada pemerintah, dan menciptakan lapangan kerja. Korporasi di sektor ekstraktif (meliputi pertambangan mineral, batu bara, minyak bumi dan gas alam) menjadi tumpuan bagi Indonesia yang masih mengandalkan kekayaan Sumber Daya Alam (SDA) demi meningkatkan penerimaan negara.

Dalam beberapa tahun terakhir, realisasi penerimaan negara dari sektor ekstraktif cukup besar, walaupun persentase penerimaan negara dari sektor ini sangat fluktuatif karena sektor ini sangat tergantung pada harga pasar dari komoditas minyak bumi, gas alam dan tambang. Pada periode 2012 hingga 2017, Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) Indonesia mencatat bahwa penerimaan negara dari sektor ekstraktif tertinggi ada pada tahun 2014 dengan angka 32%. Sedangkan penerimaan dari sektor ekstraktif terendah ada pada tahun 2014 dengan angka sebesar 10,24% dari total penerimaan negara.

TAHUN	PENERIMAAN NEGARA	PENERIMAAN NEGARA DARI SEKTOR EKSTRAKTIF	PERSENTASE PENERIMAAN NEGARA DARI SEKTOR EKSTRAKTIF	PENERIMAAN NEGARA DARI SEKTOR MIGAS	PENERIMAAN NEGARA DARI SEKTOR MINERBA
2012	1.338,11	409,72	30,62%	322,14	87,58
2013	1.438,89	452,35	31,44%	326,78	125,57
2014	1.550,49	496,4	32,02%	341,25	155,15
2015	1.508	223	14,79%	161	62
2016	1.553,93	159,38	10,24%	107,29	52,09
2017	1.666	227,82	13,67%	151,37	76,45

Tabel 1 Fluktualitas penerimaan negara dari sektor ekstraktif tahun 2012-2017 (dalam triliun rupiah)

Sumber: Laporan EITI Indonesia 2012-2017 (diolah)

Meskipun selama ini penerimaan negara di sektor ekstraktif sudah cukup signifikan, ternyata sektor ekstraktif dilabeli sebagai sektor yang memiliki kepatuhan yang rendah dalam pembayaran pajak. Pada sektor pertambangan mineral dan batu bara (minerba), terdapat kekurangan pembayaran pajak tambang di kawasan hutan sebesar Rp. 15,9 trilun pertahun di tiga pulau, yaitu Kalimantan, Sumatera, dan Papua. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat adanya potensi penerimaan negara yang hilang sebesar Rp. 28,5 triliun karena persoalan administratif dan buruknya sistem perizinan serta lemahnya kontrol penerimaan negara. Bahkan hingga tahun 2017, (KPK) mencatat adanya jumlah tunggakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang mencapai Rp. 25,5 triliun.[26] *Tax ratio* dari sektor pertambangan hanya sebesar 6,3%. Padahal idealnya *tax ratio* dari sektor ini seharusnya ada

---

[26] KPK GNP-SDA. (2018). *Nota Sintesis Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam GNP-SDA*. Diakses melalui https://www.kpk.go.id/images/pdf/LITBANG/Nota-Sintesis-Evaluasi-GNPSDA-KPK-2018-Final.pdf. Halaman 5.

pada angka 14 – 16%.[27] Pada sektor migas, KPK menemukan adanya potensi kerugian negara sekitar Rp. 4,4 triliun akibat belum terpenuhinya kewajiban keuangan kontraktor migas terhadap wilayah kerja yang sudah mengalami terminasi.[28]

Selain rendahnya kepatuhan pajak perusahaan di sektor ekstraktif, batu bara yang menjadi komoditas andalan ekspor Indonesia dinilai sebagai sumber dari aliran keuangan gelap (*illicit financial flow*) akibat dari praktik rekayasa pencatatan oleh pelaku ekspor impor (*trade misinvoicing*). Selama 1989 hingga 2017, Indonesia kehilangan USD 19,64 miliar dari komoditas batu bara.[29]

Terlepas dari masih rendahnya kepatuhan pajak dari perusahaan di sektor sektor ekstraktif dan tingginya angka *trade misinvoicing* dari komoditas tambang, perlu diakui bahwa sektor ekstraktif masih berkontribusi cukup signifikan dalam penerimaan negara. Bukanlah suatu hal yang mengherankan apabila sektor ekstraktif masih menjadi salah satu sektor yang diharapkan untuk meningkatkan penerimaan negara.

Meskipun demikian, dependensi terhadap sektor ekstraktif dapat berimplikasi pada pemberian privilese dalam berbagai bentuk kepada

---

[27] Saputra (2013), dalam Pradiptyo, R., Saputra, W., Nugroho, A., dan Hutami, A. (2019). *Ketika kekayaan alam tidak menyejahterakan: Pembelajaran dari pencegahan korupsi sektor sumber daya alam*. Jurnal antikorupsi INTEGRITAS, 5 (2-2). Diakses melalui https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/482/95

[28] Katadata. (26 Oktober 2016). *KPK ungkap potensi kerugian negara Rp 46 triliun di sektor energi*. Diakses melalui https://katadata.co.id/arnold/berita/5e9a56bd56213/kpk-beberkan-proyek-energi-yang-berpotensi-merugikan-negara

[29] Prakarsa. (2019). *Menguak aliran keuangan gelap di enam komoditas ekspor unggulan Indonesia*. Diakses melalui http://theprakarsa.org/wp-content/uploads/2019/04/Policy-Brief-12-Menyoroti-Aliran-Keuangan-Gelap-Di-Enam-Komoditas-Unggulan-Eskpor-Indonesia.pdf

perusahaan yang beroperasi di sektor ini. Privilese yang diberikan kepada sektor ekstraktif dapat menjadi semakin besar apabila pengambil kebijakan lebih memprioritaskan kepentingan korporasi dan sekedar mengejar penerimaan negara jangka pendek yang lebih besar dari sektor ini namun mengesampingkan persaingan usaha yang sehat, tata kelola perusahaan yang baik, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan daya dukung lingkungan.

Dibalik kontribusi sektor ekstraktif yang besar terhadap penerimaan negara, sektor ekstraktif tergolong sebagai sektor yang memiliki reputasi buruk. Rentetan kasus tindak pidana korupsi bermunculan di sektor ini, misalkan kasus yang melibatkan Supian Hadi (mantan bupati Kotawaringin Timur),[30] dan Rudi Rubiandini (mantan kepala SKK Migas).[31] Kemudian juga pelaku usaha di sektor ekstraktif seringkali terlibat dalam konflik dengan warga lingkar tambang, misalkan saja di tambang emas Tumpang Pitu.[32] Selain itu, perusahaan sektor esktraktif juga dilabeli sebagai aktor utama perusak lingkungan. Beberapa kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh aktivitas perusahaan ekstraktif diantaranya adalah tumpahan minyak dan gelembung gas Pertamina di laut utara Jawa,[33] dan juga lubang tambang batu

---

30 CNN Indonesia. (7 Februari 2019). *Jejak Suap Bupati Kotim yang Rugikan Negara Rp5,8 Triliun***.** Diakses melalui https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190207072914-12-367023/jejak-suap-bupati-kotim-yang-rugikan-negara-rp58-triliun

31 BBC Indonesia. (29 April 2014). *Rudi Rubiandini divonis tujuh tahun penjara***.** Diakses melalui

https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/04/140429_rudi_vonis

32 Mongabay. (27 November 2015). *Konflik Tambang Emas Tumpang Pitu, Semua Izin Pertambangan di Jawa Timur Harus Dievaluasi***.** Diakses melalui https://www.mongabay.co.id/2015/11/27/konflik-tambang-emas-tumpang-pitu-semua-izin-pertambangan-di-jawa-timur-harus-dievaluasi/

33 Mongabay. (30 Juli 2019). *Tragedi Tumpahan Minyak Pertamina di Karawang, Horor bagi Manusia dan Lingkungan*. Diakses melalui

bara yang tidak direklamasi oleh perusahaan tambang yang telah menelan korban puluhan jiwa.[34]

Pengesahan Undang-Undang (UU) terbaru yakni UU No. 3 tahun 2020 yang menggantikan UU No.4 tahun 2009 mengenai Mineral dan Batu bara (minerba) menjadi salah satu topik penting yang perlu dicermati untuk memahami paradigma pemerintah terhadap industri ekstraktif. Beberapa pihak menganggap bahwa penerbitan UU Nomor 3 tahun 2020 merupakan salah satu contoh praktik *state capture* yang memanfaatkan momentum pandemi agar UU tersebut dapat disahkan secara kilat.[35] Undang-undang yang sarat kontroversi tersebut dinilai prokorporasi tambang karena memberikan kelonggaran bagi korporasi batu bara besar yang masa berlaku kontraknya akan segera habis dalam beberapa tahun mendatang.

Rentetan kasus tindak pidana korupsi, konflik sosial, dan kerusakan lingkungan yang melibatkan perusahaan ekstraktif membuat publik berpikir ulang mengenai manfaat yang diberikan oleh sektor ini. Beberapa permasalahan yang terjadi pada sektor ekstraktif juga memunculkan pertanyaan mengenai sejauh mana akuntabilitas perusahaan di sektor ekstraktif.

---

https://www.mongabay.co.id/2019/07/30/tragedi-tumpahan-minyak-pertamina-di-karawang-horor-bagi-manusia-dan-lingkungan/

[34] Mongabay. (26 Oktober 2019). *Lubang Tambang Batu bara di Kalimantan Timur, Begini Rencana Pemulihannya*. Diakses melalui https://www.mongabay.co.id/2019/10/26/lubang-tambang-batu bara-di-kalimantan-timur-begini-rencana-pemulihannya/

[35] Katadata. (13 Mei 2020). *ICW sebut ada pengusaha batu bara di balik pengesahan UU Minerba*. Diakses melalui https://katadata.co.id/febrinaiskana/berita/5ebbbe79d4a51/icw-sebut-ada-pengusaha-batu-bara-di-balik-pengesahan-uu-minerba

Isu Strategis

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM) mencatat bahwa Indonesia masih memiliki kekayaan sumber daya alam (SDA) yang melimpah. Di subsektor migas, cadangan minyak Indonesia yang tercatat saat ini 3,8 miliar barel. Selain minyak, Indonesia tercatat memiliki cadangan gas sebanyak 135,55 *trillion standard cubic feet* (TSCF). Di subsektor minerba, cadangan batu bara terbukti mencapai angka 39,89 miliar ton. Sementara cadangan komoditas tembaga sebesar 2,76 miliar ton ,nikel memiliki sebanyak 3,57 miliar ton, logam besi memiliki cadangan sebanyak 3 miliar ton, bauksit memiliki cadangan sebesar 2,4 miliar ton, emas memiliki cadangan sebesar 1.132 ton Au, perak memiliki cadangan sebesar 171.499 ton Ag, sedangkan timah memiliki cadangan sebesar 1,5 juta ton Sn.[36] Cadangan mineral Indonesia dinilai cukup tinggi pada level internasional. Cadangan mineral Indonesia ada di peringkat kelima untuk emas, peringkat ketujuh untuk tembaga, peringkat kedua untuk timah, peringkat keenam untuk bauksit, dan peringkat kesepuluh untuk batu bara.[37]

Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) mencatat bahwa produksi migas sudah mengalami penurunan karena tidak ada penemuan cadangan migas yang signifikan. Produksi minyak bumi Indonesia mencapai rekor tertinggi pada tahun 1977 dengan angka sebesar 1,65 juta barel per hari dan angka produksi nya mampu dijaga hingga tahun 1998 pada saatperiode *oil boom*. Setelah 1998, produksi minyak bumi terus menurun dan pada tahun 2019 produksi minyak bumi

---

[36] Kementerian ESDM. (4 Januari 2020). *Kementerian ESDM geliatkan nilai tambah sumber daya alam*. Diakses melalui https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/kementerian-esdm-geliatkan-nilai-tambah-sumber-daya-alam

[37] Indonesia Mining Institute. (2018). *Report on Indonesia mining sector diagnostic*. Diakses melalui http://documents1.worldbank.org/curated/en/704581575962514304/pdf/Report-on-Indonesia-Mining-Sector-Diagnostic.pdf. Halaman 14

Indonesia hanya 745 ribu barel.[38] Angka kebutuhan bahan bakar minyak (BBM) yang mencapai 1,5 juta – 1,6 juta per hari sudah tidak dapat dipenuhi sendiri sehingga Indonesia sudah menjadi net importir minyak sejak tahun 2004.[39] Pada saat ini industri migas sudah dilabeli sebagai industri yang telah meredup (*sunset industry*).[40]

Kondisi sebaliknya ada di sektor minerba. Cadangan minerba Indonesia yang masih melimpah dinilai atraktif bagi perusahaan tambang. Berdasarkan survey tahunan yang dilakukan oleh Fraser Institute terhadap perusahaan tambang, Indonesia menempati posisi yang cukup baik dari segi Indeks Potensi Mineral (*best practice mineral potential index*). Indonesia menempati posisi ke-3 dari 76 jurisdiksi yang dinilai dalam indeks tersebut karena kekayaan potensi mineral Indonesia dianggap atraktif sebagai tujuan investasi bagi perusahaan tambang. [41]

Dalam empat tahun terakhir, pendapatan dari batu bara mencapai rata-rata Rp 31 triliun atau mencapai rata-rata mendekati 80% dari total pendapatan non-migas. Meskipun demikian, kontribusi pendapatan batu bara untuk anggaran negara relatif rendah, sekitar 1,5% hingga 2% dari total

---

[38] SKK Migas. *Laporan Tahunan 2019*. Diakses melalui https://www.skkmigas.go.id/assets/ar-skk-migas-2019-indo-rev-170702020.pdf Halaman 49-50

[39] Kompas.id. (31 Desember 2018). *Takdir net importir*. Diakses melalui https://kompas.id/baca/ekonomi/2018/12/31/takdir-net-importir/

[40] Kontan.co.id. (25 Februari 2020). *IPA: Potensi migas Indonesia masih melimpah*. Diakses melalui https://industri.kontan.co.id/news/ipa-potensi-migas-indonesia-masih-melimpah

[41] Stedman, Ashley, Jairo Yunis, and Elmira Aliakbari (2020). *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2019*. Fraser Institute. Diakses melalui https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2019.pdf

pendapatan.[42] Dengan mempertimbangkan cadangan minerba Indonesia yang masih cukup besar dan peningkatan penerimaan negara, pemerintah mungkin beranggapan sektor minerba dapat menjadi tulang punggung pemulihan ekonomi nasional pasca COVID-19.

Daya tarik yang dimiliki oleh sektor ekstraktif yang tercerminkan melalui kekayaan cadangan minerba Indonesia direduksi oleh buruknya tata kelola di sektor ini akibat risiko korupsi yang tinggi. Hasil survei GNP SDA (Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam) tahun 2016 – 2017 dengan sampel sebanyak 400 orang yang terdiri dari donatur yang memberikan bantuan kepada kepada calon-calon kepala daerah dalam konteks Pilkada, menyingkap motivasi korupsi yang beragam, mulai dari faktor kemudahan ikut tender, keamanan menjalankan bisnis, akses di daerah, termasuk akses perizinan bantuan sosial. Hasil survei tersebut menunjukkan fakta yang mengejutkan yaitu delapan puluh persen (80%) pelaku korupsi berasal dari sektor swasta.[43] Tingginya angka persentase pelaku korupsi di sektor SDA—termasuk migas dan minerba—yang berasal dari sektor swasta berdampak pada buruknya reputasi perusahaan yang bergerak di sektor industri ekstraktif dan menimbulkan keraguan mengenai bagaimana implementasi tata kelola perusahaan di sektor ekstraktif dan juga efektivitas mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah.

Industri ekstraktif juga tercatat sebagai salah satu sektor yang rutin menyebabkan konflik agraria di Indonesia. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat ada 410 kejadian konflik agraria dengan luasan wilayah konflik mencapai 807.177,613 hektar yang melibatkan 87.658 KK di berbagai

---

[42] Aini, Mariatul. (2018), dalam Arinaldo, Deon; Adiatma Julius Christian. (2019). *Dinamika batu bara Indonesia: menuju transisi energi yang adil.* Institute for Essential Service Reform (IESR).

[43] Mongabay. (23 Mei 2020). *Tidak hanya finansial, korupsi SDA juga berdampak pada perusakan ruang.* Diakses melalui https://www.mongabay.co.id/2020/05/23/tidak-hanya-finansial-korupsi-sda-juga-berdampak-pada-perusakan-ruang/

provinsi di Indonesia di tahun 2018. Ada 29 (7%) konflik agraria yang terjadi pada tahun 2018 yang disebabkan oleh industri pertambangan. Sedangkan luasan wilayah konflik akibat sektor pertambangan mencapai 49.692,6 hektar.[44]

Pada tahun 2019, KPA mencatat ada 279 konflik agraria dengan luasan wilayah konflik sebesar 734.239,3 hektar yang melibatkan 109.024 KK. Dari 279 konflik agraria yang muncul di tahun 2019, ada 24 konflik agraria yang disebabkan oleh industri pertambangan. Meskipun jumlah konflik agrarianya menurun apabila dibandingkan dengan data konflik agraria tahun 2018, KPA mencatat bahwa di tahun 2019 ada peningkatan yang mengkhawatirkan dalam hal brutalitas aparat di wilayah-wilayah konflik agraria.[45]

Ancaman krisis iklim semakin mendekat. Untuk mencegah hal tersebut maka kenaikan suhu bumi harus dijaga pada angka 1,5 derajat celcius atau 2 derajat celcius di atas era pra-industrial. Dengan melihat tren kenaikan suhu bumi pada saat ini, World Meteorological Organization memperkirakan bahwa rerata kenaikan temperatur global akan mencapai angka 3 – 5 derajat celcius pada tahun 2100, dan kesempatan untuk menahan kenaikan suhu bumi pada angka 1,5 derajat celcius hanya akan sampai pada tahun 2030.[46] Ketergantungan terhadap bahan bakar fosil (minyak bumi, gas alam dan batu

---

[44] KPA. (2018). *Masa depan reforma agraria melampaui tahun politik*. Diakses melalui http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran_.pdf. Halaman 17

[45] KPA. (2019). Dari Aceh sampai Papua: urgensi penyelesaian konflik agraria struktural dan jalan pembaruan agraria ke depan. Halaman 3 - 4

[46] United Nations Framework Convention on Climate Change. (2019). *UN Climate Change Annual Report 2018*. Accessed through https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UN-Climate-Change-Annual-Report-2018.pdf. Page 11.

bara) sebagai sumber energi dan alih fungsi lahan dalam skala masif dinilai sebagai penyumbang emisi gas rumah kaca (GRK) terbesar di Indonesia.[47]

Alih fungsi lahan tidak hanya dipicu oleh pemanfaatan lahan untuk bisnis perkebunan kelapa sawit dan kehutanan dalam skala masif, tetapi juga disebabkan oleh kegiatan eksplorasi dan operasi pertambangan di dalam kawasan hutan. Dari sekitar total luasan konsesi pertambangan yang mencapai angka 36,5 juta hektare, 9,4 juta hektare (25%) tutupan hutan alam berada di dalam konsesi pertambangan.[48]

Selain itu, perusahaan tambang juga dinilai tidak mampu memenuhi kewajiban lingkungan. JATAM mencatat ada 3.033 lubang tambang bekas batu bara yang dibiarkan menganga tanpa rehabilitasi atau pemulihan. Sebaran lubang tambang terbanyak ada di provinsi Kalimantan Timur (1.754 lubang), Provinsi Kalimantan Selatan (814 lubang), dan Provinsi Sumatera Selatan (163 lubang). Dari 2014 – 2018, ada 115 korban meninggal akibat lubang tambang yang tidak direklamasi.[49]

Dengan melihat jumlah pelaku tindak pidana korupsi yang mayoritas berasal dari sektor swasta di industri ekstraktif, masifnya konflik agraria yang dipicu oleh operasi perusahaan di industri ekstraktif, serta pemberian izin usaha pertambangan (IUP) di dalam kawasan hutan dan kelalaian perusahaan yang tidak mereklamasi lubang tambang dan menyebabkan jatuhnya korban

---

[47] Climate Transparency. (2019). *Brown to green: transisi G-20 menuju ekonomi nir emisi*. Diakses melalui https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2019/12/B2G_2019_Indonesia_Bahasa.pdf

[48] Forest Watch Institute. (2019). *Angka deforestasi sebagai "alarm" memburuknya hutan Indonesia*. Diakses melalui https://fwi.or.id/wp-content/uploads/2019/10/FS_Deforestasi_FWI_small.pdf

[49] Jatam. (13 Maret 2019). *Ambruknya keselamatan rakyat dan infrastruktur ekologis sepanjang Jokowi – JK berkuasa*. Diakses melalui https://www.jatam.org/2018/12/30/ambruknya-keselamatan-rakyat-dan-infrastruktur-ekologis-sepanjang-empat-tahun-pemerintahan-joko-widodo-jusuf-kalla/

jiwa, efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah di sektor ini tentu menjadi sebuah pertanyaan besar. Revisi undang-undang minerba yang terbaru (UU No. 3 tahun 2020) juga perlu dicermati untuk melihat keseriusan pemerintah dalam menagih akuntabilitas korporasi tambang.

Apabila pemerintah melihat kontribusi perusahaan di sektor ekstraktif hanya berdasarkan aspek finansial semata, maka hal itu akan sangat berbahaya karena berpotensi untuk mengabaikan praktik korupsi, konflik sosial, dan penurunan kualitas lingkungan hidup. Bagaimana kedudukan aspek-aspek non-finansial lainnya seperti anti korupsi, tata kelola perusahaan dan aspek sosial—relasi antara perusahaan dengan masyarakat dalam undang-undang minerba? Mengingat akan adanya ancaman krisis iklim yang semakin mendekat, apakah pemerintah sudah melakukan langkah-langkah yang progresif untuk membatasi ruang ekspansi bisnis bagi perusahaan sektor ekstraktif?

Konsep Teoretis

Banyak negara-negara di dunia yang mengandalkan Sumber Daya Alam (SDA) nonterbarukan (*nonrenewable*) untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan membuka lapangan kerja. Secara intuitif, negara-negara yang kaya akan Sumber Daya Alam (SDA) non-terbarukan memiliki keunggulan besar dibanding negara-negara yang memiliki cadangan sumber daya alam (SDA) yang terbatas karena negara yang kaya SDA tak terbarukan dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri dan mengekspor komoditas SDA ke negara lain untuk meningkatkan pendapatan negara. Meskipun demikian, beberapa studi menunjukkan bahwa negara yang kaya akan sumber daya alam (SDA) tak terbarukan (*nonrenewable*) seringkali gagal dalam memanfaatkan SDA yang dimiliki. Auty (1993) mempelopori istilah "kutukan sumber daya" untuk menjelaskan kegagalan yang dialami oleh negara yang kaya akan SDA namun mencatat angka pertumbuhan ekonomi yang buruk. Auty (1999) menemukan bahwa negara yang kaya SDA cenderung mengambil keputusan investasi yang inefisien dan sebaliknya negara yang tidak memiliki sumber

daya yang melimpah cenderung mengambil keputusan investasi yang efisien.[50]

Selain inefisiensi investasi, ada beberapa faktor yang menyebabkan kenapa negara-negara yang kaya SDA gagal meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Faktor–faktor tersebut antara lain karena adanya mismanajemen alokasi anggaran, mekanisme pemberian izin dan kontrak yang mempengaruhi daya tarik investasi, terjangkitnya negara yang kaya SDA dengan "*dutch disease*"—hubungan kausal antara peningkatan pertumbuhan ekonomi di sektor usaha tertentu akan berdampak buruk bagi sektor usaha lainnya— dan kegagalan negara yang kaya SDA dalam melakukan diversifikasi ekonomi.[51]

Selain anomali antara kekayaan SDA dengan pertumbuhan ekonomi, Daniel Kaufmann juga menemukan fenomena unik lainnya, yaitu terjadinya pertumbuhan tanpa tata kelola (*growth without governance*). Ia menemukan bahwa negara-negara yang tidak mampu meningkatkan pendapatan per kapita disebabkan oleh buruknya tata kelola negara tersebut. Faktor utama yang menyebabkan hal tersebut adalah karena adanya *state capture,* yaitu praktik pemberian pengaruh ilegal atau berlebihan oleh elite dalam penyusunan kebijakan suatu negara. Korporasi (*captor firms*) yang melakukan praktik *state capture* mendapatkan keuntungan yang sangat besar ketika menggunakan strategi ilegal tersebut dan akan mencapai *output* ekonomi dan tingkat investasi yang lebih besar dari pada korporasi pesaingnya (*non-captor firms*).[52]

---

[50] Auty, Richard; Gelb, Alan. (2001). Political economy of resource-abundance states.

[51] Venable, Anthony J. (2016). *Using natural resources for development: Why has it proven so difficult.* Journal of Economic Perspectives—Volume 30, Number 1. Pages 161-184. Diakses melalui https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.30.1.161

[52] Kaufmann, Daniel dan Kraay, Aart. (2002). *Growth without Governance.* The World Bank. Diakses melalui

Dalam kaitannya dengan risiko korupsi, negara yang kaya akan sumber daya alam (SDA) cenderung memiliki tingkat korupsi yang lebih tinggi.[53] Bahkan pebisnis menilai bahwa sektor tambang dan migas merupakan sektor lapangan usaha yang paling lazim terjadi korupsi, sedangkan sektor lainnya yang memiliki tingkat kelaziman korupsi yang lebih tinggi dari sektor tambang dan migas adalah sektor konstruksi, utilitas, dan real estate.[54]

Korupsi akan cenderung tumbuh subur di negara yang memberikan proteksi bisnis bagi perusahaan nasional terhadap kompetisi asing dalam berbagai bentuk, baik proteksi yang dibuat secara natural maupun lewat kebijakan yang menghambat aktivitas perdagangan (*barrier to trade*). Selain itu, negara yang korupsinya lebih tinggi juga ditandai oleh negara-negara yang sektor usahanya dikuasai oleh kelompok-kelompok tertentu—oligopoli—dan regulasi yang mengatur tentang persaingan usaha yang tidak sehat tidak mampu diaplikasikan terhadap perusahaan yang melakukan pelanggaran terhadap undang-undang tersebut (*antitrust*).[55]

Negara yang kaya akan sumber daya alam (SDA) tidak selamanya ditakdirkan untuk terkena kutukan sumber daya alam. Negara yang memiliki kualitas institusi yang baik dengan ciri-ciri memiliki tingkat korupsi yang rendah dan memiliki mekanisme penegakan kontrak yang efektif akan

---

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19206/multi0page.pdf?sequence=1

53 Ades, Alberto dan Di Tella, Rafael. (1999). *Rents, competition, and corruption*. The American Economic Review. Diakses melalui https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/Rents%20Competition%20and%20Corruption%20Di%20Tella%20Ades_84f3b2b5-c2a4-4438-92f4-be0b62e7bf12.pdf

54 Transparency International. (2011). *Bribe Payers Index*.

55 Ades, Alberto dan Di Tella, Rafael. (1999). *Op.Cit*

mampu mengelola sumber daya alamnya secara lebih baik, misalkan saja Norwegia.[56]

Selain lekat dengan praktik korupsi dan penegakan hukum yang tidak efektif, negara yang kaya akan sumber daya alam (SDA) juga cenderung mengalami konflik.[57] Letusan konflik yang terjadi di negara sumber daya alam umumnya karena faktor keserakahan (*greed*) yang disebabkan oleh komoditas sumber daya digunakan sebagai sumber pendanaan untuk menjalankan perang yang dimotori oleh kelompok pemberontak atau organisasi kriminal. Selain itu, konflik juga dapat muncul akibat faktor keluhan (*grievance*) yang ditandai dengan adanya kesenjangan sosial, represi politik, dan konflik horizontal antar etnis dan agama.[58]

Konflik yang disebabkan oleh faktor keluhan (*grievance*) memiliki empat varian. Pertama, negara yang mengalami ketergantungan terhadap komoditas sumber daya alam sedang berada dalam fase pembangunan yang ditandai dengan adanya kesenjangan sosial yang temporer. Kedua, ekonomi negara yang bergantung pada sumber daya alam lebih rentan terhadap volatilitas perdagangan (*trade shock*) yang dapat menimbulkan rasa ketidakpuasan dan instabilitas bagi kelompok-kelompok yang mengalami hal tersebut. Ketiga, proses ekstraksi sumber daya alam ditentang oleh masyarakat, misalkan lewat migrasi penduduk yang dipaksakan (*forced migration*). Keempat, kekayaan yang

---

[56] Torvik, R. (2009). *Why do some resource-abundant countries succeed while others do not?* Oxford Review of Economic Policy, 25(2), 241-256

[57] Arezki, Rabah dan Van der Ploeg, Frederick. (2007). *Can the natural resource curse be turned into blessing? The role of trade policies and institutions.* International Monetary Fund. Diakses melalui https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0755.pdf

[58] Collier, Paul dan Hoeffler, Anke. (2002). *Greed and grievance in civil war.* Diakses melalui https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:7c6ea647-eb62-4bb2-ba18-4267010e4913/download_file?safe_filename=2002-01text.pdf&file_format=application%2Fpdf&type_of_work=Working+paper

diperoleh melalui ekstraksi sumber daya alam didistribusikan secara tidak adil.[59]

Industri ekstraktif seringkali dianggap sebagai aktor utama perusak lingkungan. Sebagai contoh, operasi migas yang berlangsung di kawasan Niger Delta menyebabkan penurunan kualitas tanah (*land degradation*), hilangnya hutan mangrove, penurunan biodiversitas, penurunan jumlah tangkapan ikan, masifnya tumpahan minyak, dan pembuangan limbah yang mencemari lingkungan sekitar.[60] Dampak buruk industri tambang terhadap lingkungan juga dialami di Sierra Leone. Kerusakan lingkungan akibat industri pertambangan di negara tersebut diperparah akibat beberapa faktor pendukung, yaitu antara lain (1) kekurangan kapasitas sumber daya manusia (SDM) dan logistik pada dinas atau kementerian yang berwenang untuk melakukan monitoring operasi tambang, (2) minimnya transparansi dinas/kementerian yang mengatur tentang industri tambang, (3) negara belum memiliki mekanisme yang efektif dalam monitoring kewajiban lingkungan perusahaan tambang, dan (4) adanya kesenjangan kebijakan dan instrumen pertambangan serta tumpang tindih aturan tambang antar kementerian.[61] Untuk mereduksi dampak negatif dari industri ekstraktif, diperlukan *Environmental Impact Assessment* (EIA) atau Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan pelibatan masyarakat lingkar tambang secara reguler, baik pelibatan yang dilakukan sebelum operasi tambang dilakukan maupun pada saat berjalannya operasi tambang. Selain itu, hasil

---

[59] Humpreys, M. (2005). *Natural resources, conflict, and conflict resolution*. Journal of Conflict Resolution.

[60] Okon dan Egbon. (1999) dalam Eregha P.B., dan Irughe I.R.(2009). *Oil induced environmental degradation in the Nigeria's river delta: the multiplier effects*. Journal of Sustainable Development of Africa. Volume I no. 4

[61] Fayiah, M. (2020). Mining and environmental degradation: a gift brings grief scenario for mining communities in Sierra Leone. Journal of Mining and Environment. Vol. 11, No. 2, 2020.

konsultasi dengan masyarakat dan hasil AMDAL juga perlu disebarluaskan kepada publik agar dapat direview. Keberadaan organisasi masyarakat sipil yang memonitor aktivitas tambang juga dinilai baik sebagai *pressure group*.[62]

Di tingkat global, karbon dioksida (CO_2) yang dihasilkan melalui pembakaran bahan bakar fosil menyumbang sekitar 75% emisi gas rumah kaca (GRK) per tahun yang disebabkan oleh aktivitas manusia.[63] Untuk memberikan disinsentif terhadap industri yang mencemari lingkungan, mekanisme tarif emisi karbon (*carbon pricing*) sering dijadikan sebagai kebijakan andalan di berbagai negara. Selama tiga dekade terakhir, pemerintah telah berupaya untuk menyusun kebijakan dengan tujuan agar konsumsi bahan bakar fosil menurun melalui berbagai macam kebijakan, misalkan pajak atas karbon (*carbon taxes*) dan sistem perdagangan emisi (*emission trading system*), menciptakan standar efisiensi energi, dan pemberian insentif terhadap industri yang tidak menimbulkan emisi (*zero emission*).

Meskipun demikian, mekanisme *carbon pricing* masih belum cukup untuk mencapai tujuan global dalam menahan kenaikan suhu global pada angka 1,5 derajat celcius. Beberapa negara seperti New Zealand, Perancis, Denmark, Kanada, Belize, dan Kosta Rika sudah mengambil langkah yang progresif untuk mencegah krisis iklim yaitu melalui larangan eksplorasi dan ekploitasi minyak bumi dan gas alam.[64] Collier dan Venables berpendapat bahwa kebijakan-kebijakan yang diambil melalui larangan atau moratorium dalam eksplorasi dan ekploitasi bahan bakar fosil disebut sebagai pendekatan dari sisi suplai (*supply side*). Sedangkan kebijakan yang diambil untuk menurunkan

---

[62] Ibid.

[63] Emission Database for Global Athmospheric Research (EDGAR), 2015, dalam Erikson P., Lazarus, M. dan Piggot, G. (2018). *Limiting fossil fuel production as the next big step in climate policy*. Nature Climate Change.

[64] Erikson P., Lazarus, M. dan Piggot, G. (2018). *Limiting fossil fuel production as the next big step in climate policy*. Nature Climate Change.

penggunaan bahan bakar fosil disebut pendekatan dari sisi permintaan (*demand side*).[65]

Lambannya negara-negara di seluruh dunia dalam mengatasi perubahan iklim diumpamakan sebagai contoh sempurna dari permasalahan dalam aksi kolektif (*collective action problem*). Dalam aksi kolektif, rentan terjadi praktik *free-riding*, yaitu kondisi dimana langkah-langkah mitigasi perubahan iklim sudah dilakukan oleh beberapa negara dan memberikan manfaat yang besar terhadap langkah-langkah mitigasi perubahan iklim di skala global, namun ada risiko bahwa negara lain melakukan *free-riding* dalam bentuk tidak berpartisipasi dalam mitigasi perubahan iklim dan menegasikan langkah mitigasi perubahan iklim yang sudah dilakukan oleh negara lain—*tradeoff*—.[66]

Korporasi pada umumnya didirikan untuk melakukan usaha apapun demi menghasilkan keuntungan bagi para pemegang saham. Milton Friedman beranggapan bahwa tujuan korporasi hanya satu, yaitu untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya (*profit maximization*). Cara pandang korporasi yang seperti itu akan menimbulkan rasa ketidakpercayaan yang besar di mata masyarakat awam. Berdasarkan Edelman Trust Barometer 2020, 56% responden menilai bahwa kapitalisme lebih banyak memberikan kerugian daripada keuntungan bagi masyarakat luas.[67]

Perspektif "profit di atas segalanya" dapat mendorong perusahaan untuk melakukan tindakan yang melanggar hukum. Misalkan saja, suap yang

---

[65] Collier, P., dan Venables, A.J. (2014). Closing coal: economic and moral incentives: Oxford review of economic policy, 30(3), 492-512

[66] Ostrom, Elinor. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. Global Environmental Change.

[67] Edelman. (2020). *Edelman Trust Barometer 2020*. Diakses melalui https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2020-01/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf

diberikan untuk mendapatkan izin atau mempengaruhi pejabat publik agar menerbitkan kebijakan yang menguntungkan perusahaan yang menyuap, mengupah tenaga kerja secara tidak layak, melakukan rekayasa finansial agar perusahaan terlihat 'sehat', dan juga tindakan yang berujung pada pencemaran dan perusakan lingkungan. Tindakan-tindakan tersebut berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap reputasi perusahaan, menjauhkan perusahaan dari investor potensial dan perusahaan juga terancam dijatuhi hukuman akibat tindakan tersebut.

Sudah banyak perusahaan yang menyadari bahwa mengukur performa perusahaan hanya dari aspek finansial semata tidaklah cukup. Perusahaan harus peduli terhadap isu keberlanjutan (*sustainability*) agar dapat bersaing di dunia yang semakin menuntut perusahaan untuk bersikap akuntabel. Pada saat ini, penilaian terhadap aspek-aspek non-finansial seperti aspek lingkungan, sosial, dan tata kelola (*Environmental, Social, and Governance*) sudah menjadi sebuah tren untuk mengukur performa perusahaan.[68]

Uni Eropa bahkan telah menerbitkan *Non-Financial Reporting Directive* (NFRD) pada tahun 2017 dengan tujuan untuk mewajibkan perusahaan untuk mengungkapkan informasi non-finansial agar investor, konsumen, pengambil kebijakan, dan pemangku kepentingan lainnya dapat mengevaluasi performa perusahaan. Informasi-informasi non-finansial yang perlu diungkapkan oleh perusahaan antara lain mengenai perlindungan terhadap lingkungan hidup, tanggung jawab sosial perusahaan dan perlakuan terhadap karyawan perusahaan, penghormatan terhadap hak asasi manusia, anti korupsi dan suap, dan informasi mengenai keberagaman anggota direksi (umur, gender, latar belakang pendidikan dan profesional).[69]

---

[68] Lihat Sustainalytics. Diakses melalui https://www.sustainalytics.com/esg-data/

[69] European Commission. (2014). *Non-Financial Reporting*. Diakses melalui https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting_en

Khusus di sektor ekstraktif, asosiasi perusahaan tambang internasional yaitu International Council on Mining and Metals (ICMM) bahkan menyadari bahwa masyarakat sudah menuntut akan adanya dekarbonisasi dari kegiatan ekonomi global demi memenuhi target untuk menjaga kenaikan suhu bumi sebagaimana yang telah disepakati di dalam Paris Agreement. Perusahaan tambang yang tergabung ke dalam ICMM diwajibkan untuk memenuhi 10 prinsip, yaitu (1) menjunjung tinggi etika bisnis, (2) integrasi pembangunan berkelanjutan dalam pengambilan keputusan di korporasi, (3) Menghormati Hak Asasi Manusia (HAM) dan kultur dari pegawai dan masyarakat lingkar tambang, (4) Manajemen risiko korporasi yang turut mendengarkan opini dari pemangku kepentingan, (5) Peningkatan Keselamatan dan Keamanan Kerja, (6) peningkatan kemampuan perusahaan dalam memelihara lingkungan (penggunaan air dan efisiensi energi, dll), (7) aksi konservasi untuk menjaga biodiversitas lingkungan, (8) operasi produksi pertambangan yang bertanggung jawab, (9) Peningkatan kontribusi sosial perusahaan, dan (10) Pelibatan pemangku kepentingan (*stakeholder engagement*) yang proaktif dan dilakukan secara transparan dan partisipatif.[70]

Perusahaan yang mengintegrasikan aspek-aspek non-finansial kedalam operasi bisnisnya terbukti mampu meningkatkan profit perusahaan. Performa perusahaan yang memiliki kepedulian terhadap isu keberlanjutan yang tinggi (*high sustainability*) terbukti mampu mengalahkan perusahaan yang memiliki kepedulian terhadap isu keberlanjutan yang rendah (*low sustainability*) dalam jangka panjang. Nilai investasi sebesar US$ 1 di tahun 1993 di perusahaan yang dikategorikan sebagai perusahaan yg peduli terhadap isu keberlanjutan akan bernilai US$ 22 di tahun 2010, sedangkan nilai investasi

---

[70] ICMM. 2020. *Mining principles*. Diakses melalui https://www.icmm.com/mining-principles

dengan nominal dan tahun yang sama hanya akan bernilai US$ 15 di tahun 2010.[71]

Pembahasan

Semenjak Indonesia menerapkan desentralisasi yang ditandai dengan penerbitan UU No. 22 tahun 1999, pemerintah provinsi dan kota/kabupaten memanfaatkan kekayaan sumber daya alam (SDA) di masing-masing daerah sebagai sumber penerimaan daerah. Penerimaan daerah yang berasal dari komoditas tambang menjadi tumpuan utama pemerintah daerah akibat minimnya kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan diversifikasi ekonomi. Hal tersebut dilakukan dengan menerbitkan sebanyak mungkin Izin Usaha Pertambangan (IUP), terkadang dengan tidak mengindahkan prosedur-prosedur hukum dan pertimbangan-pertimbangan lingkungan hidup.[72]

Provinsi yang mengandalkan pertumbuhan ekonomi dan penerimaan daerahnya dari sektor ekonomi berbasis komoditas Sumber Daya Alam (SDA) ternyata terkena kutukan sumber daya alam. Berdasarkan Natural Resource Curse Index (NRCI) yang disusun oleh Hania Rahma, provinsi yang terkena kutukan sumber daya alam memiliki ketergantungan terhadap sektor pertambangan dan penggalian (Natural Resource Dependency Index) yang sangat tinggi namun memiliki nilai yang buruk dalam capaian pembangunan daerah yang berkelanjutan (Regional Sustainability Development Index). Lima provinsi yang memiliki skor Natural Resource Curse Index yang paling tinggi adalah Kalimantan Timur, Papua Barat,

---

[71] Serafeim, George. (2014). *Turning a profit while doing good:aligning sustainability with good performance*. Center of Effective Public Management at Brookings. Diakses melalui https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/serafeim.pdf

[72] Macdonald, Karunia F. (2017). Penilaian risiko korupsi dalam pemberian izin usaha pertambangan di Indonesia. Transparency International Indonesia.

Papua, Riau dan Aceh.[73] Secara singkat, Indeks yang disusun Hania Rahma berhasil dalam memotret fenonema *dutch disease* dan alokasi anggaran yang buruk di level provinsi. Selain itu, hasil Indeks diatas juga menunjukkan adanya konsistensi antara buruknya Natural Resource Curse Index dengan korupsi yang terjadi di lingkup pemerintah daerah, integritas kepala daerah yang rendah, keberadaan oligarki tambang, dan lemahnya regulasi kebijakan dan kelembagaan.[74]

Daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam (SDA) dan aktivitas ekonominya didominasi oleh segelintir elit juga lekat dengan praktik klientelisme, yaitupendistribusian sumber daya publik oleh aktor politik yang hanya diberikan kepada pendukung politiknya. Clientelism Perception Index (CPI) menunjukkan kabupaten dan kota yang kegiatan ekonominya bertumpu pada sektor tambang, migas, dan perkebunan seperti Kutai Kertanegara, Bulungan, dan Gunung Mas memiliki skor Clientelism Perception Index (CPI) yang lebih tinggi dibandingkan dengan kota-kota lainnya yang memiliki diversifikasi ekonomi yang baik.[75]

Sektor tambang mengandalkan perizinan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah, oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila orang-orang yang berbisnis di sektor ini adalah elite-elite politik dan bisnis yang dikategorikan sebagai *politically-exposed persons* (PEPs), yang kemudian juga menyebabkan terjadinya korupsi politik dan impunitas terhadap pelakunya. Di awal tahun 2000, beberapa perusahaan asing bahkan sampai menjual

---

[73] Rahma, Hania. (2019). Fenomena Natural Resource Curse dalam Pembangunan Wilayah di Indonesia. Institut Pertanian Bogor. Halaman 58-59.

[74] *Ibid.* Halaman 70-75.

[75] Aspinall, Edward; Berenschot, Ward. (2019). Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia. Halaman 246

sahamnya di perusahaan pertambangan batu bara di Indonesia yang memiliki kekuasaan dan koneksi politik.[76]

Perusahaan-perusahaan tambang dan energi juga telah menaruh "saham" dalam pemilihan presiden (pilpres) 2019 yang lalu dan diikuti oleh pasangan Joko Widodo – Maruf Amin dan Prabowo Subianto – Sandiaga Uno. Berdasarkan kajian JATAM, 86% dari total biaya kampanye pasangan Joko Widodo – Maruf Amin berasal dari organisasi yang terafiliasi dengan pebisnis tambang dan juga didukung oleh *politically-exposed person* (PEPs) yang memiliki perusahaan tambang dan energi. Sedangkan pasangan Prabowo Subianto – Sandiaga Uno adalah pemain lama di sektor tambang.[77] JATAM mencatat bahwa perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh *politically-exposed person* (PEPs) yang telah menaruh saham dalam pilpres memiliki "impunitas" karena tidak memenuhi kewajiban lingkungan.[78] Dari kajian JATAM dapat diduga bahwa *captor firms* mendapatkan privilese dibanding *non-captor firms*.

Undang-undang minerba yang baru juga berpotensi untuk memberikan impunitas bagi pejabat publik dalam penerbitan izin. Dalam UU No. 3/2020, pasal 165 yang ada di UU No. 4 tahun 2009 yang mengatur tentang ancaman sanksi pidana dan denda kepada penyelenggara negara yang menyalahgunakan kewenangannya dalam penerbitan IUP, IUPR, dan IUPK telah dihapus. Hal ini memunculkan dugaan, bagaimana jika ada konflik kepentingan dalam penerbitan izin usaha pertambangan (IUP), misalnya ada hubungan afiliasi antara pejabat publik sebagai pemberi izin dengan

[76] Jatam, Auriga Nusantara, ICW, Greenpeace. (2018). *Coalruption: Elite Politik dalam Pusaran Bisnis Batu bara*. Halaman 4

[77] JATAM. (11 Februari 2019). *Pemilu 2019 kental dengan kepentingan pebisnis tambang*. Diakses melalui https://www.jatam.org/2019/02/11/pemilu-2019-kental-dengan-kepentingan-pebisnis-tambang/

[78] Ibid

perusahaan sebagai pemohon izin? Penghapusan pasal ini menjadi indikasi kemunduran dalam upaya pencegahan korupsi di sektor tambang.

Terkait dengan korupsi korporasi, Pasal 20 UU 20 tahun 2001 jo. UU 31 tahun 1999 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) menyatakan bahwa tindak pidana korupsi yang dilakukan atas nama korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dapat dikenakan dapat dilakukan terhadap korporasi dan pengurusnya. Kemudian Mahkamah Agung (MA) menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Tindak Pidana oleh Korporasi (*corporate criminal liability*) agar dapat menjelaskan batasan kesalahan yang dilakukan oleh individu atau korporasi. Perma tersebut menyatakan bahwa korporasi dapat dijatuhi pidana apabila (i) korporasi mendapatkan keuntungan atau manfaat dari tindak pidana atau tindak pidana dilakukan untuk kepentingan korporasi, (ii) korporasi membiarkan terjadinya tindak pidana, atau (iii) korporasi tidak melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan pencegahan, mencegah dampak yang lebih besar, dan memastikan kepatuhan terhadap ketentuan hukum.[79]

Peraturan di atas berimplikasi pada kewajiban perusahaan swasta atau BUMN untuk membangun sistem pencegahan korupsi. Meskipun demikian, Pasal 46 ayat (2) UU No. 3 tahun 2020 hanya mewajibkan agar Pemegang Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi (IUP OP) untuk memenuhi syarat administratif, teknis, dan finansial. Tidak ada kewajiban dari Pemerintah bagi perusahaan pemegang IUP OP untuk membangun sistem pencegahan korupsi. Padahal, 80% korupsi di sektor SDA berasal dari pihak swasta.

Selain itu, hasil kajian KPK mengenai Harmonisasi Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (SDA-LH) menemukan

---

[79] Mahkamah Agung. (2016). Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi. Pasal 4.

bahwa undang-undang di sektor SDA—termasuk UU di sektor pertambangan dan energi—belum mengatur tentang larangan konflik kepentingan yang melarang secara tegas pembuat perencanaan pemanfaatan, pemberi izin atau pengawas suatu sektor sumber daya alam untuk memiliki saham baik langsung maupun tidak langsung terhadap perusahaan yang diuntungkan atas perencanaan, diberikan izin atau diawasi olehnya. [80] Ketiadaan pasal yang mengatur tentang larangan konflik kepentingan akan membuka ruang berbisnis seluas-luasnya bagi *politically-exposed person* (PEPs) di sektor tambang dan energi. Ketiadaan pasal yang mengatur konflik kepentingan juga menegasikan agenda transparansi pemilik manfaat dari korporasi (*beneficial ownership*) yang mewajibkan perusahaan di sektor ekstraktif untuk mengungkapkan individu yang mengendalikan perusahaan secara *de facto*.[81] Apabila diketahui bahwa perusahaan X ternyata dimiliki oleh *beneficial owner* yang merupakan pejabat publik dan memiliki kewenangan sebagai perencana, pemberi izin, atau pengawas terhadap perusahaan X, maka data *beneficial owner* hanya akan tercatat saja di sistem administrasi kementerian. Tidak ada proses *due diligence*, *enhanced due diligence*, atau penolakan permohonan izin yang diajukan oleh perusahaan yang dimiliki oleh PEPs dan sudah teridentifikasi adanya afiliasi antara pemberi izin dan pemohon izin.

Sehubungan dengan aspek sosial, khususnya relasi antara negara,perusahaan tambang,dan masyarakat, konflik di Indonesia pada umumnya disebabkan karena adanya ketidakpuasan (*grievance*) dari

---

[80] Komisi Pemberantasan Korupsi. (2018). *Kajian Harmonisasi di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup* (SDA-LH). Diakses melalui Diakses melalui https://acch.kpk.go.id/id/berkas/litbang/kajian-harmonisasi-undang-undang-di-bidang-sumber-daya-alam-dan-lingkungan-hidup. Halaman 222

[81] Peraturan mengenai kewajiban pelaporan *beneficial owner* telah diatur lewat Keputusan Menteri ESDM Nomor 1796K/30/MEM/2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan, Evaluasi, serta Penerbitan Perizinan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batu bara.

masyarakat lingkar tambang. Masyarakat seringkali menjadi pihak yang dirugikan akibat keberadaan perusahaan ekstraktif karena perusahaan tersebut melakukan pelanggaran hak atas tanah (*land rights*) sehingga mengakibatkan hilangnya mata pencaharian masyarakat , dan kerusakan lingkungan.[82] WALHI Kalimantan Tengah mencatat ada beberapa hak-hak masyarakat yang biasanya dilanggar oleh negara atau perusahaan ekstraktif, yaitu: (1) jaminan hak atas tanah, (2) Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, (3) Hak atas informasi lingkungan hidup, (4) hak atas kebebasan informasi, (5) hak atas bebas dari intimidasi dan perlakuan semena-mena dari aparat pemerintah, dan (6) hak atas kesetaraan dalam perjanjian kemitraan (plasma)/hak atas kebebasan berkontrak.[83]

Risiko ketidakpuasan (*grievance*) masyarakat juga dapat semakin meningkat karena Pasal 162 dan 164 UU minerba berpotensi untuk mengkriminalisasi masyarakat yang menolak keberadaan tambang.[84] Potensi konflik semakin meningkat karena sanksi pidana terhadap pemberi izin tambang yang menyalahgunakan kekuasaannya dalam penerbitan IUP, IPR, dan IUPK (Pasal 165) dihapuskan di UU Minerba terbaru. Penghapusan pasal tersebut dapat meningkatkan potensi penerbitan izin tambang yang tumpang tindih dengan kawasan pemukiman warga dan kawasan hutan. Ada potensi bahwa perusahaan ekstraktif yang nakal dapat mengklaim bahwa izin yang

---

[82] Tadjoeddin, Mohammad Zulfan. (2007). *A future resource curse in Indonesia: The political economy of natural resources, conflict and development*. Diakses melalui https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:8bdaa5cb-0b04-48a5-8892-c15191dab0d5/download_file?safe_filename=workingpaper35.pdf&file_format=application%2Fpdf&type_of_work=Working+paper Hal. 29

[83] Walhi Kalimantan Tengah. (2018). *Transformasi lahan skala besar di Indonesia: Peran paralegal komunitas untuk menyelesaikan konflik di Kalimantan Tengah*. Diakses melalui http://walhikalteng.org/wp-content/uploads/2019/02/Laporan-Kasus-1-Tahun.pdf

[84] Mongabay. (30 Mei 2020). *Tolak UU Minerba, koalisi masyarakat sipil gelar sidang rakyat*. Diakses melalui https://www.mongabay.co.id/2020/05/30/tolak-uu-minerba-koalisi-masyarakat-sipil-gelar-sidang-rakyat/

perusahaan pegang adalah “izin resmi”, padahal penerbitan izinnya bermasalah dan menyerobot tanah warga. Contoh kasusyang terjadi antara lain konflik penguasaan lahan tambang antara PT. Vale Indonesia dengan warga desa di Kecamatan Nuha, Tuwoti, dan Wawondola, Kabupaten Luwuk Timur, Sulawesi Selatan. Selain itu ada konflik penguasaan lahan tambang antara PT. Adaro Indonesia dengan warga desa Maburai, kecamatan Murung Pudak, Kabupaten Tabalong, Kalimantan Selatan. Masyarakat yang berkonflik dengan kedua perusahaan tersebut menilai bahwa perusahaan telah menyerobot lahan warga.[85]

Untuk memitigasi risiko konflik antara perusahaan dengan masyarakat, maka dibutuhkan forum konsultasi yang digunakan untuk mensosialisasikan rencana operasi tambang di suatu wilayah. Selama ini, konsultasi antara perusahaan dengan masyarakat lingkar tambang sudah diimplementasikan oleh perusahaan. Meskipun demikian, seringkali perusahaan memberikan informasi yang tidak akurat mengenai rencana operasi tambang dan suara perempuan jarang didengar di dalam forum konsultasi tersebut.[86]

Aspek perlindungan lingkungan hidup berelasi dengan aspek sosial karena masyarakat lingkar tambang adalah korban pertama dari degradasi kualitas lingkungan hidup dan berkurangnya mata pencaharian mereka yang disebabkan oleh operasi bisnis perusahaan tambang. Tambang menyebabkan berkurangnya air tanah dan tangkapan air permukaan dan menyebabkan kampung-kampung yang ada di sekeliling pertambangan terpaksa menggunakan air lubang tambang untuk mencuci, mandi, mengairi tanaman, serta peternakan ikan. Petani yang menggunakan air lubang tambang melaporkan bahwa produksi beras berkurang 50 persen dan produksi ikan berkurang 80 persen. Luasan konsesi tambang batu bara mencakup 19% dari lahan pertanian padi Indonesia dan diperkirakan 1,7 juta ton beras per tahun

---

[85]KPA. (2019). *Op. Cit.* Halaman 14

[86] Indonesia Mining Institute. (2018). *Op.Cit.* Halaman 47.

hilang akibat pertambangan batu bara.[87] Kondisi di lapangan seperti fakta di atas menegasikan pola pikir pemerintah yang menganggap bisnis pertambangan sebagai investasi yang baik, khususnya bagi penerimaan negara.

Untuk mengatasi permasalahan mengenai lubang reklamasi yang seringkali diabaikan oleh perusahaan, pasal 161B UU Minerba baru menyatakan bahwa pemegang IUP dan IUPK yang izinnya dicabut atau berakhir dan tidak melaksanakan :(a) reklamasi dan/atau pascatambang, dan/atau dana jaminan pascatambang dipidana paling lama lima tahun dan denda paling banyak seratus miliar rupiah. Pasal ini bertujuan baik, namun implementasi di lapangan diperkirakan akan sulit karena jumlah inspektur tambang yang bertugas untuk melakukan pengawasan berjumlah sangat sedikit. Ada lebih dari 8.000 perusahaan tambang di Indonesia, sedangkan jumlah inspektur tambang hanya sekitar 800 orang. Sehingga 1 orang inspektur tambang harus mengawasi 100 perusahaan pertambangan.[88] Bias dalam praktik pengawasan juga sangat mungkin terjadi karena pejabat publik yang memiliki fungsi pengawasan tambang memiliki keterbatasan anggaran dan seringkali meminta bantuan perusahaan untuk memfasilitasi kunjungan pejabat publik yang akan melakukan pengawasan.[89]

UU Minerba baru belum menyentuh langkah-langkah mitigasi perubahan iklim dari sisi suplai. Beberapa perusahaan pemegang kontrak Perusahaan Perjanjian Karya Pertambangan Batu Bara (PKP2B) yang kontraknya akan

---

[87] Water Keeper Alliance, dan JATAM. (2017). *Hungry Coal: Pertambangan batu bara dan dampaknya terhadap ketahanan pangan Indonesia.* Diakses melalui https://www.jatam.org/wp-content/uploads/2017/05/HungryCoal_Bahasa_Indonesia-1.pdf

[88] Kompas.id.(27 April 2020). *Jumlah inspektur tambang terbatas, pengawasan tambang lemah*. Diakses melalui https://kompas.id/baca/nusantara/2020/04/27/jumlah-inspektur-terbatas-pengawasan-tambang-lemah/

[89] Indonesia Mining Institute. (2018). *Op. Cit.* Halaman 47.

segera habis mendapatkan jaminan perpanjangan kontrak otomatis tanpa melalui mekanisme lelang dan tidak ada penciutan lahan.[90] Apabila pemerintah serius untuk melakukan tindakan mitigasi perubahan iklim dari sisi suplai, seharusnya pemerintah membatasi luasan lahan tambang yang dikelola oleh perusahaan pemegang PKP2B dan dijadikan sebagai Wilayah Pencadangan Negara (WPN).

Upaya mitigasi perubahan iklim dari sisi suplai semakin sulit karena pasal 47 butir (f) dan (g) yang mengatur jangka waktu operasi produksi perusahaan pemegang izin juga seakan-akan memberikan izin seumur hidup bagi perusahaan tambang yang terintegrasi dengan fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian mineral dan terintegrasi dengan kegiatan pengembangan dan/atau pemanfaatan batu bara. Izin pertama kali diberikan dalam jangka waktu tiga puluh tahun, kemudian dijamin memperoleh perpanjangan selama sepuluh tahun setiap kali perpanjangan—tanpa ada batasan frekuensi perpanjangan. Pasal ini berpotensi menghambat proses transisi energi di Indonesia karena tambang batu bara yang terintegrasi dengan PLTU Mulut Tambang dapat diberikan izin seumur hidup.

Pada tingkat global, Indonesia dinilai sebagai salah satu negara yang menyumbang pertumbuhan energi primer terbesar di dunia selain China dan India menurut BP Statistical Review of World Energy tahun 2020. Indonesia sangat menonjol khususnya pada peningkatan konsumsi batu bara sebesar 0,6 exajoule (EJ) dan juga produksi batu bara sebesar 1,3 EJ. Menurut laporan tersebut, peningkatan konsumsi batu bara di Indonesia—dan juga di China—berbanding terbalik dengan penurunan konsumsi batu bara di negara-negara yang tergabung ke dalam OECD (*Organisation for Economic and Cooperation and Development*) yang mencatatkan rekor angka terendah konsumsi batu bara semenjak BP menerbitkan laporan ini di tahun 1965. BP mencatat adanya

---

[90] Tirto.id. (14 Mei 2020). *Karpet merah perusahaan tambang: Perpanjangan Izin tanpa lelang*. Diakses melalui https://tirto.id/karpet-merah-perusahaan-tambang-perpanjangan-izin-tanpa-lelang-fsnF

rekor peningkatan konsumsi energi terbesar dari energi terbarukan (*renewables*) dari China (0,8 EJ), Amerika Serikat (0.3 EJ) dan Jepang (0,2 EJ). [91] Kebijakan pemerintah Indonesia yang mendorong produksi dan konsumsi batu bara besar-besaran berbanding terbalik dengan kebijakan yang diambil oleh negara lain yang sudah beralih ke energi terbarukan. Laporan BP diatas menunjukkan bahwa Indonesia adalah salah satu *free-rider* dalam aksi kolektif global untuk memitigasi perubahan iklim.

Pada beberapa tahun kebelakang sudah mulai bermunculan perusahaan-perusahaan nasional yang menyadari akan pentingnya isu keberlanjutan (*sustainability*) dan muncul urgensi untuk melaporkan performa non finansial dari kegiatan perusahaannya dari aspek sosial, lingkungan, dan tata kelola. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) telah menerbitkan POJK Nomor 51/POJK.3/2017 yang mendorong lembaga jasa keuangan, emiten, dan perusahaan publik untuk mengembangkan dan menerbitkan laporan keberlanjutan (*sustainability report*) yang dilaporkan secara bertahap mulai tahun 2020. Meskipun demikian, penerbitan laporan keberlanjutan belum menjadi tren karena dari 629 perusahaan yang tercatat, baru 110 yang menerbitkan laporan keberlanjutan.[92]

Beberapa perusahaan ekstraktif juga sudah mulai mengungkapkan dampak-dampak non-finansial dari kegiatan bisnisnya di dalam laporan

---

[91] British Petroleum. (2020). *BP Statistical Review of World Energy 69th edition*. Diakses melalui https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf

[92] Liputan6. (2019). *BEI dorong perusahaan tercatat terapkan pembangunan berkelanjutan*. Diakses melalui https://www.liputan6.com/bisnis/read/3950084/bei-dorong-perusahaan-tercatat-terapkan-pembangunan-berkelanjutan

keberlanjutan perusahaan, misalkan PT. Timah Tbk[93], PT. Antam Tbk[94], dan PT. Bumi Resources Tbk[95]. Standar EITI juga sudah mewajibkan perusahaan untuk mengungkapkan besaran dana tanggung jawab sosial perusahaan yang disetorkan oleh perusahaan.

Meskipun demikian, langkah-langkah perubahan mitigasi iklim dari sisi permintaan seperti yang telah dilaporkan di dalam laporan keberlanjutan (penurunan emisi gas rumah kaca dari model bisnis perusahaan dan langkah-langkah efisiensi energi) dianggap tidak mampu untuk memenuhi target Paris Agreement. Pada saat ini yang dibutuhkan adalah langkah-langkah mitigasi perubahan iklim dari sisi suplai, yang berbentuk kontrol produksi dan pelarangan ekstraksi sumber daya alam. Mitigasi perubahan iklim dari sisi suplai akan menjadi kejutan besar bagi perusahaan ekstraktif karena tindakan mitigasinya mengharuskan negara untuk membatasi ruang ekspansi bisnis dari perusahaan ekstraktif dalam bentuk larangan eksplorasi dan eksploitasi sumur minyak dan wilayah pertambangan, khususnya sumur minyak dan dan lokasi tambang yang berada di kawasan hutan yang berpotensi mempercepat laju deforestasi.

---

[93] Timah. (2019). *Laporan Keberlanjutan 2019*. Diakses melalui http://www.timah.com/v3/css/img/report/filea5F86E671AE9063B04E50147CED3C6BC7.pdf

[94] ANTAM. (2019). *Laporan Keberlanjutan 2019*. Diakses melalui https://www.idx.co.id/StaticData/NewsAndAnnouncement/ANNOUNCEMENTSTOCK/From_EREP/202005/f113dcc717_5a0de484b0.pdf

[95] Bumi Resources. (2018). *Laporan Keberlanjutan 2018*. Diakses melalui https://upperline.id/uploads/sustainbility_reports/file/file_sustainbility_5e0eae55e74d8.pdf

Saran dan Kebijakan

Tingginya Natural Resource Curse Index (NRCI) di provinsi yang kaya akan Sumber Daya Alam (SDA) menunjukkan bahwa penerimaan negara dari sektor ekstraktif yang sangat besar terbukti gagal dalam mendorong kesejahteraan rakyat yang hidup di provinsi tersebut.

Praktik obral perizinan sektor ekstraktif yang dilakukan oleh pemerintah daerah memang menjadi salah satu modus korupsi yang jamak terjadi di daerah yang kaya akan sumber daya alam (SDA). Meskipun demikian, hal tersebut tidak bisa dijadikan justifikasi oleh pemerintah untuk melakukan sentralisasi kewenangan. Niat jahat untuk melakukan pembiaran terhadap praktik korupsi terlihat dalam bentuk penghapusan pasal di UU minerba lama yang mengatur tentang larangan penyalahgunaan penerbitan izin IUP, IUPR, dan IUPK.

Selain itu, pemerintah juga belum melarang pejabat publik untuk memiliki perusahaan di sektor usaha yang bersinggungan dengan kewenangannya. Apabila pemerintah berkomitmen untuk melawan korupsi, maka seharusnya pemerintah mewajibkan transparansi data *beneficial owner* dari perusahaan ekstraktif kepada public, sehingga publik dapat melakukan pengawasan eksternal untuk memantau adanya konflik kepentingan di sepanjang rantai nilai bisnis ekstraktif.

Letusan konflik dan kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh aktivitas bisnis dari perusahaan yang bergerak di sektor ekstraktif seharusnya juga mampu mengubah cara pikir pemerintah untuk tidak sekedar melihat kontribusi perusahaan ekstraktif hanya dari aspek finansial. Negara seharusnya mengubah cara pikir dalam mengevaluasi keberadaan perusahaan ekstraktif dari aspek non-finansial (tata kelola perusahaan, sosial, dan lingkungan) serta membuka ruang partisipasi bagi masyarakat dalam mengevaluasi keberadaan perusahaan ekstraktif.

Perusahaan seharusnya menggeser paradigmanya dari yang awalnya mencari keuntungan sebesar-besarnya untuk pemegang saham menjadi

keuntungan sebesar-besarnya bagi para pemangku kepentingan (konsumen, masyarakat lingkar tambang, dan pegawai) dan lingkungan hidup sebagai wujud dari *good corporate citizenship*. Perusahaan dapat memulainya melalui penerapan prinsip-prinsip ICMM atau organisasi internasional lainnya mengenai praktik bisnis yang bertanggung jawab. Perusahaan ekstraktif juga perlu menyadari bahwa mereka berbisnis di sektor usaha yang mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya tak terbarukan (*non-renewables*), sehingga akan tiba masanya dimana cadangan migas dan minerba akan habis. Oleh karenanya mereka perlu memikirkan upaya-upaya transformasi bisnis (*from brown to green*) dan semakin peduli akan isu keberlanjutan (*sustainability*) agar dapat bertahan dan meraih profit dalam jangka panjang.

Korupsi Perizinan dan Reklamasi Pascatambang

Oleh Prof. Hariadi Kartodihardjo dan Dr. Rina Kristanti

Dapat mengatasi korupsi perizinan berarti sekaligus dapat memperbaiki kinerja reklamasi pasca tambang. Kombinasi dua hal itu menggurita dan mengakibatkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, namun tetap berlanjut karena didorong oleh perkawinan kepentingan para pengusaha dan para penguasa. Kedua kelompok ini sangat menginginkan status quo karena memenuhi kebutuhan jangka pendek mereka dengan mengorbankan masyarakat luas. Tidak berlebihan apabila disimpulkan bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan—termasuk tambang—yang tidak kondusif, adalah akibat tingginya korupsi yang dilakukan, sehingga pada akhirnya mengancam upaya-upaya perbaikan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu sinergi pembenahan tata kelola dan penindakan pelaku korupsi maupun kejahatan lingkungan perlu diprioritaskan agar upaya pemulihan lingkungan pasca tambang tidak terabaikan. Untuk mewujudkannya, diperlukan komitmen politik maupun pembenahan kelembagaan pemerintahan untuk meningkatkan efektivitasnya.

Pengantar

"A man who has never gone to school may steal a freight car; but if he has a university education, he may steal the whole railroad (Seorang pria yang tidak pernah pergi ke sekolah mungkin mencuri gerbong barang; tetapi jika dia memiliki pendidikan universitas, dia mungkin mencuri seluruh rel kereta api)." — Theodore Roosevelt

Penyakit kronis yang melingkupi berbagai upaya positif pembangunan terbukti telah digerogoti oleh terjadinya korupsi. Berbagai dana publik yang tersedia dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi dan kelompok. Pelayanan publik yang seharusnya cepat dan efisien, dilakukan dengan waktu panjang dan mahal. Demikian pula terjadinya kehilangan potensi pendapatan negara dari sumber daya alam, telah secara nyata mengurangi potensi sumber daya pembangunan (KPK, 2018) [96] . Kebijakan nasional untuk melakukan pemulihan lingkungan maupun untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat seringkali kandas di tengah jalan, akibat pertentangan kepentingan untuk melayani alokasi sumber daya alam kepada pemodal besar yang sudah menjaga dan masuk kedalam birokrasi pemberi izin sejak pelaksanaan pilkada ataupun penetapan pemilihan legislatif.

Sebagaimana yang terjadi di wilayah Kalimantan Timur—yang menjadi daerah dengan ekspor pertambangan khususnya batu bara terbesar di Indonesia—hingga 2018, memiliki izin pinjam pakai kawasan hutan (IPPKH) untuk tambang batu bara yang telah diterbitkan oleh Menteri LHK sejumlah 90 unit seluas 143.804,89 Ha. Adapun, luas areal pertambangan secara keseluruhan mencapai 5,13 juta Ha atau 40.3% dari total luas provinsi seluas 12,91 juta ha (BPS 2018)[97]. Ironisnya, luas reklamasi dan revegetasi pada area IPPKH masing-masing mencapai hanya mencapai 41.35% dan 3.22% dari luas IPPKH.

Kristanti (2020) [98] menyebut bahwa interaksi antara regulasi yang mengatur proses bisnis reklamasi IPPKH dan karakter sumber daya

---

96 KPK, 2018. Nota Sintesis: Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumberdaya Alam. Jakarta

97 Badan Pusat Statistik, 2018. Statistik Indonesia 2018. Jakarta

98 Disertasi sekolah pascasarjana IPB berjudul "Pengaruh Pengalihan Hak dan Batas Jurisdiksi Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan terhadap Kinerja Reklamasi di Kalimantan Timur.

reklamasi IPPKH membentuk perilaku para aktor. Kelembagaan[99] yang mengatur teknis dan administrasi reklamasi memicu biaya reklamasi yang tinggi untuk mencapai kriteria keberhasilan reklamasi serta menimbulkan perilaku sub optimal yaitu oportunisme, *rent seeking* serta pengabaian yang tidak hanya dilakukan oleh pemegang IPPKH bahkan oleh aparat dan pihak ketiga seperti pemegang IUPHHK dan masyarakat, sedangkan perilaku sub-optimal pemegang IPPKH dipicu oleh *adversed selection risk*[100] dimana penerbit izin pertambangan dan pengesahan IPPKH telah memilih perusahaan pertambangan yang oportunis, sehingga memiliki komitmen rendah terhadap reklamasi pertambangan. Perilaku sub-optimal itu terjadi di seluruh elemen proses bisnis reklamasi IPPKH.

Dalam menyikapi kondisi tersebut, khalayak semestinya perlu mengetahui bagaimana korupsi terjadi, terutama dari hulu permasalahan. Sebagaimana disampaikan dalam pengantar buku "Berantas Korupsi Reformasi: Catatan BW" (2017)[101], M. Busyro Muqodas —mantan wakil pimpinan KPK— menyebut bahwa di bagian hulu itu, kekuatan pelaku korupsi yang begitu besar dan terus menerus hidup didasarkan pada perjumpaan fakta oligarki, kartel politik serta perkembangan kekuatan *corporate driven*. Selanjutnya dikatakan: "ada kecemasan yang sangat kuat, akibat pergumulan ketiga hal tersebut, dapat menyebabkan upaya pemberantasan korupsi semakin berat, karena konsolidasi kejahatan yang harus dihadapi sebagiannya telah bermetamorfosis menjadi bagian dari

---

99 Kelembagaan yang dimaksud disini yaitu segala bentuk aturan main, norma maupun budaya-koqnitif, termasuk berbagai kontrak, yang menentukan perilaku manusia yang terlibat.

100 *Adversed selection risk* yang dimaksud yaitu adanya reiko akibat kesalahan menentukan pilihan, dalam hal ini pilihan terhadap siapa yang layak menjalankan izin tambang di dalam kawasan hutan (IPKKH)

101 Bambang Wijoyanto, 2017. Berantas Korupsi Reformasi. Intrans Publishing. Malang.

kekuasaan dan bukan tidak mungkin, mulai melembaga menjadi bagian dari sistem kekuasaan yang bertendensi koruptif".

Meskipun begitu, karena yang hilang adalah kekayaan negara, korupsi umumnya tidak serta-merta bagi orang kebanyakan merasa punya kepentingan atas pemberantasan dan pencegahan terjadinya korupsi. Sejauh ini, pencegahan dan penindakan korupsi juga masih dianggap berdiri sendiri, baik dalam konsep berfikir maupun dalam pelaksanaan program-program pembangunan.

Naskah ringkas ini membahas seputar tata kelola dan korupsi yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam serta implikasinya bagi pelaksanaan kebijakan pemulihan atau reklamasi tambang. Diuraikan pula terjadinya korupsi sebagai penyebab dampak kerusakan sumber daya alam serta rekomendasi pemecahan masalahnya dengan menggunakan pertimbangan tata kelola secara konseptual maupun praktis.

Pendekatan Konseptual

Keberhasilan atau kegagalan pemulihan lingkungan hidup yang berbasis pada pengendalian kerusakan sumberdaya alam—khususnya pada tambang batu bara—pada prinsipnya dapat ditelaah melalui teori maupun konsep-konsep keberlanjutan. Namun demikian, sejauh ini, teori maupun konsep untuk mewujudkan pelestarian sumber daya alam ataupun dalam pembangunan berkelanjutan, belum memasukkan *variable* tanpa-korupsi atau secara implisit korupsi diasumsikan tidak ada, sebagai syarat agar formula-formula itu dapat berjalan (Scoones, 2016)[102].

Untuk itu, pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dapat dipandang melalui lensa ekologi politik. Perreault, dkk (2015) editor buku

---

102 Ian Scoones (2016). "*The Politic of Sustainability and Development*". Institute of Development Studies. United Kingdom.

"*The Routledge Handbook of Political Ecology*" menyebut beberapa sifat tinjauan ekologi politik. *Pertama*, penyebab degradasi sumber daya alam dan konflik lingkungan di dunia modern disebabkan oleh akumulasi modal dan hubungan sosial kapitalisme. Bentuk ini melahirkan persoalan ketergantungan, ketimpangan pembangunan, pelanggaran tata ruang, persoalan rantai komoditas, yang menjadi penyebab kerusakan lingkungan. *Kedua*, ekologi politik adalah bentuk kritik, terutama ditujukan pada keberpihakan terhadap kelompok sosial yang terpinggirkan. Dalam hal ini, termasuk penilaian normatif terhadap aktor maupun sistem yang sedang bekerja, mengambil sisi satu kelompok dalam situasi agonistik—perilaku sosial yang terkait dengan pertarungan—secara inheren yang berarti menentang kelompok lainnya. Dengan demikian, pendekatan ekologi politik membuat argumen yang bersifat politis.

Ketiga, melalui keterlibatan kritis politik feminis yang menekankan hubungan kekuasaan melalui banyak cara serta adanya kategori perbedaan sosial. Orang mengalami hasil yang berbeda tergantung pada hubungan mereka berdasarkan kategori tersebut, seperti kategori pribumi, etnis, ras, tingkat penguasaan ekonomi, dll. *Keempat*, pendekatan ini dicirikan oleh sebagian besar metode kualitatif dan interpretatif. Hal itu berarti, apa yang diungkap bukan sekedar apa yang secara resmi diketahui, tetapi juga apa yang sering dipertaruhkan untuk memotivasi perlawanan, gerakan sosial, serta kegiatan ekstra-legal.

Praktek *state capture corruption*—yaitu upaya sekelompok orang, di dalam dan di luar pemerintahan, yang mempengaruhi isi peraturan dan/atau pengambilan keputusan, sehingga menguntungkan mereka dan di waktu yang sama merugikan kepentingan publik—berperan penting dalam menjalankan misi buruk melalui regulasi atau keputusan yang sah. Dalam pengelolaan sumber daya alam, hal tersebut dapat mengakibatkan alokasi pemanfaatan sumber daya cenderung untuk kelompok usaha tertentu, pajak yang dibayar lebih rendah dari yang seharusnya, izin usaha dapat diperluas dan/diperpanjang walaupun tidak sesuai dengan ketentuan, maupun syarat kinerja usaha terutama terhadap dampak sosial dan lingkungan hidup yang

dapat diperlonggar. Dalam waktu yang sama, terjadi keputusan-keputusan transaksional dengan biaya tinggi yang harus dibayar perusahaan (Kartodihardjo, dkk 2019)[103]

State capture corruption tersebut dapat menaikkan rente ekonomi perusahaan, bukan hanya karena usahanya secara finansial menguntungkan, tetapi juga akibat membayar pajak yang rendah atau tidak membayar pajak sama sekali, maka biaya-biaya transaksional tersebut tidak menjadi kendala. Namun apabila iklim usahanya buruk, maka usaha-usaha itu cenderung bangkrut. Meskipun begitu, bangkrut dan rusaknya sumber daya alam itu tidak serta merta merugikan pengusahanya, karena seluruh kekayaan alam yang dimanfaatkan merupakan milik negara.

Walaupun demikian, tindakan-tindakan di lapangan harus dianggap legal, karena memang sesuai peraturan-perundangan sebagai hasil *state capture corruption* tersebut. Meskipun tidak mampu mewujudkan keadilan sosial, maka biasanya tidak mendapat legitimasi secara sosial. Demikian pula posisi Pemerintah/Pemda serta aparat keamanan, seringkali akibat konflik kepentingannya, tidak dapat menjadi instrumen negara yang dapat melakukan intervensi pasar pemanfaatan sumber daya alam, melainkan menjadi bagian dari mekanisme pasar itu sendiri. Di lapangan, kehadiran negara dapat bersaing dengan kebutuhan masyarakat banyak, karena negara berfungsi sebagai *private* (Kartodihardjo, dkk 2019)[104]

Untuk mencari solusi korupsi perizinan dan rendahnya kinerja reklamasi tambang, diperlukan solusi yang bukan hanya terbatas pada hal teknis, tetapi juga secara kritis perlu memperluas batas masalah yang dipecahkan.

---

103 Kartodihardjo, H, Niken Ariati, Maryati Abdullah, 2019. Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumberdaya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural. Jurnal Integritas KPK, No 2, Vol 2 2019. Jakarta.

104 Kartodihardjo, H, Niken Ariati, Maryati Abdullah, 2019. Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumberdaya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural. Jurnal Integritas KPK, No 2, Vol 2 2019. Jakarta.

Pengembangan pendekatan Klitgaard oleh Sandoval-Ballesteros (2013)[105], yang disebut sebagai pendekatan korupsi struktural (*structural corruption approach*/ SCA) dapat dijadikan alternatif pilihan. Pendekatan itu lebih fokus pada penyalahgunaan wewenang dan soal impunitas akibat perlindungan politik, sehingga dapat meningkatkan partisipasi dan keterbukaan informasi bagi publik. Penerima izin yang berbasis sumber daya alam perlu diumumkan nama dan lokasinya, serta jabatan pemberi rekomendasi dan penetapan izinnya. KPK dan segenap penggiat anti-korupsi diharapkan mensupervisi lahirnya kebijakan tersebut, oleh instansi pemerintah pusat maupun daerah yang terkait.

Korupsi Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sumberdaya alam—terutama yang kerusakannya tidak kunjung dipulihkan—biasanya terdapat korupsi dalam pelaksanaan perizinannya. Investasi untuk pemulihan tersebut seringkali juga berhadapan dengan persoalan hak-hak masyarakat adat maupun lokal. Dalam hal ini, norma hukum dan peraturan seringkali tidak cukup menyelesaikan persoalannya, atau tidak mendapat dukungan politik untuk dapat terbentuk norma hukum guna menyelesaikan persoalan-persoalan pertanahan atau agraria dalam arti luas. Kenyataan di lapangan, dalam hal ini, masih dihadapkan pada pilihan rasional hukum positif, yang dalam hal kesiapan dan kapasitas, masyarakat adat dan lokal senantiasa dikesampingkan.

Dalam hal ini, korupsi perlu tidak dibatasi pada apa yang selama ini didefinisikan melalui Undang-undang saja, atau korupsi hanya dibatasi apabila melanggar isi Undang-undang. Korupsi mempunyai ruang lingkup yang lebih luas dari itu, walaupun berdasarkan Undang-undang, pemaknaan

---

105 Sandoval-Ballesteros, I. E, 2013. From Institutional to Structutral Corruption: Rethinking Acoountability in a World of Public-Private Partnership. Edmond J. Safra Working Paper No 33. Harvard University. Cambridge.

mengenai kerugian perekonomian negara masih sulit dibuktikan sebagai obyek terjadinya korupsi. Di luar perspektif legal tersebut, korupsi juga dapat dan perlu dimaknai dalam perspektif budaya, politik, ekonomi, maupun sosiologi (Rochman dan Achwan, 2015[106]; Priyono, 2018[107]). Dengan demikian, persoalan pengelolaan sumber daya alam yang sarat dengan pelanggaran norma dan etika seharusnya juga masuk dalam kategori korupsi.

Hasil penelitian oleh Litbang KPK tahun 2010 hingga saat ini, termasuk juga penelitian pihak lain yang digunakan dalam penetapan rencana aksi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam (GNPSDA) yang dikoordisikan oleh KPK, potensi tingkat korupsi pada sumber daya alam ini sudah mencapai triliunan rupiah. Fakta itu kemudian digunakan sebagai dasar dilaksanakannya berbagai pembenahan kebijakan perizinan maupun evaluasi terhadap kepatuhan izin-izin yang telah ada.

Untuk usaha tambang batu bara, terdapat kekurangan bayar pajak tambang di kawasan hutan sebesar Rp 15,9 triliun pertahun di tiga pulau yaitu Kalimantan, Sumatera dan Papua. KPK juga mencatat ada sekitar Rp 28,5 triliun potensi penerimaan yang hilang akibat persoalan administratif dan buruknya sistem perizinan serta lemahnya sistem kontrol penerimaan negara[108,109]. Hingga tahun 2017, Kordinasi dan supervisi KPK mencatat jumlah tunggakan PNBP mencapai Rp 25,5 triliun. IUP yang tercatatat di Dirjen Pajak sejumlah 7.519, namun hanya 84% diantaranya yang memiliki

---

106 Meuthia Ganie-Rochman dan Rochman Achwan, 2015. Sosiologi Korupsi: Isu, Konsep dan Perdebatan. Universitas Indonesia. Jakarta.

107 B. Herry Priyono. 2018. Korupsi: Melacak Arti, Menhyimak Implikasi. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta

108 Komisi Pemberantasan Korupsi (2015). Awasi Sektor Pertambangan, KPK Perbaiki Tata Kelola. Press Release KPK.

109 Komisi Pemberantasan Korupsi (2013). Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Mineral dan Batu bara. Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi.

NPWP, sedangkan sisanya tidak teridentifikasi. Dari perusahaan yang memiliki NPWP tersebut, hanya 88% diantaranya yang melaporkan SPT tahunannya.

Sementara itu, Indonesia Corruption Watch (ICW) [110] menyebutkan korupsi di sektor sumber daya alam selama tujuh tahun terakhir (2010—2017) mencapai 115 kasus. Dari sektor-sektor itu, kasus korupsi SDA paling banyak berada di sektor perkebunan dengan 52 kasus, disusul kehutanan 43 kasus dan pertambangan 20 kasus.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa di luar potensi ekonomi, bisnis sumber daya alam telah menjadi komoditas politik dan sumber pendanaan kampanye politik di Indonesia selama 20 tahun terakhir, baik di tingkat nasional maupun daerah (Deha, 2020)[111]. Keterkaitan yang erat dengan kebijakan dan regulasi pemerintah, royalti, pajak, serta infrastruktur pemerintah, mendorong sektor ini terpapar korupsi politik. Di tingkat lokal, adanya desentralisasi kekuasaan telah melapangkan ekspansi para oligarki tambang batu bara untuk beraliansi dalam bentuk pendanaan Pilkada. Dalam sebuah laporan bersama oleh *Greenpeace*, Auriga, JATAM, dan ICW bertajuk "Coalruption: Elite Politik Dalam Pusaran Bisnis Batu bara" pada Desember 2018 lalu, terungkap bagaimana elite politik atau *politically exposed persons* (PEPs) menyatukan kepentingan bisnis dan politik mereka di sektor pertambangan batu bara.

---

[110] Indonesia Corruption Watch (ICW), 2018. Korupsi Sumberdaya Alam di Indonesia. Press Release. Jakarta.

[111] Daniel Deha, 2020. Aliansi Predatoris Tambang dan Politik Berdalih Kesejahteraan Rakyat. NTT Progresif.

Kinerja Reklamasi Tambang Batubara[112]

Kebijakan IPPKH di Indonesia bertujuan untuk mengakomodir pembangunan sektor non kehutanan di dalam kawasan hutan, dimana salah satunya adalah sektor pertambangan. Skemanya merupakan pengalihan hak dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) kepada pemegang izin pertambangan. Konsekuensi dari pengalihan hak tersebut, KLHK dan pemegang IPPKH terikat dalam hubungan *principal-agent*[113] dan batas yurisdiksi masing-masing pelaksanaan reklamasi sebagai kewajiban pemegang IPKKH.

Untuk meninjau pelaksanaan reklamasi itu, dipilih provinsi Kalimantan Timur yang merupakan produsen dan eksportir pertambangan batu bara terbesar. Pada tahun 2016, kontribusi ekspor batu bara provinsi ini sebesar 58% dari ekspor batu bara nasional (EITI, 2016)[114]. Selain itu, provinsi ini memiliki cadangan batu bara terbesar di Indonesia setelah Sumatera Selatan. Cadangan batu bara Indonesia pada tahun 2016 mencapai 28,5 miliar ton dan 25% terkonsentrasi di Kalimantan Timur, sedangkan di Sumatera Selatan sebesar 39%. Selain itu, Kalimantan Timur memiliki luas areal pertambangan yang sangat besar yaitu seluas 5,13 juta ha atau 40.3% dari total luas provinsi seluas 12.91 juta ha (BPS 2018)[115].

---

112 Isi bagian ini merupakan ringkasan dari disertasi Rina Kristanti (2020) berjudul "Pengaruh Pengalihan Hak dan Batas Yurisdiksi Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan terhadap Kinerja Reklamasi di Kalimantan Timur".

113 Hubungan antara dua entitas—orang atau lembaga—yang saling tergantung, keduanya dapat saling mengontrol dan efekivitas kontrol itu antara lain sangat tergantung pada informasi yang dimilikinya.

114 [EITI] Extractive Industries Tranparancy Initiative. 2016. Laporan EITI Indonesia 2016.

115 Badan Pusat Statistik, 2018. Statistik Indonesia 2018. Jakarta

Terkait dengan IPPKH, jenis-jenis izin pertambangan di Kalimantan Timur sangat beragam dari izin pertambangan yang diterbitkan oleh Pemerintah melalui Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral dalam bentuk Perjanjian Karya Pertambangan Batu Bara (PKP2B), Kontrak Karya (KK) serta izin pertambangan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah baik bupati maupun gubernur dalam bentuk Kuasa Pertambangan (KP) dan Izin Usaha Pertambangan (IUP).

Hingga 2018, IPPKH yang telah diterbitkan oleh KLHK untuk kegiatan pertambangan dan sarana dan prasarananya di Kalimantan Timur berjumlah 90 unit seluas 143 804.89 ha, atau luas IPPKH untuk kegiatan pertambangan 1,72% dari luas kawasan hutan di Kalimantan Timur. Namun, perkembangan reklamasi dan revegetasi IPPKH masing-masing hanya mencapai 41.35% dan 3.22%.

Tabel 27 Perkembangan reklamasi pertambangan di Areal Penggunaan Lain berdasarkan penilaian Properda

Kab/ Kota	Izin (unit)	Luas konsesi (ha)	Luas areal terganggu (ha)	%	Luas areal reklamasi (ha)	Luas areal revegetasi (ha)	%
Kutai Kartanegara	41	99 197.47	16 240.49	16.37	9 617.99	7 797.44	48.01
Kutai Timur	2	110 975.00	26 093.36	23.51	8 481.07	8 392.76	32.16
Kutai Barat	3	21 664.27	5 198.63	24.00	3 972.07	3 386.65	65.15
Samarinda	17	12 558.38	2 520.32	20.07	1 691.52	852.70	33.83
Penajam Paser Utara	2	6 069.00	195.31	3.22	169.44	44.33	22.70
Paser	8	12 763.61	776.98	6.09	270.74	179.63	23.12
Berau	9	17 133.83	2 486.92	14.51	1 000.83	493.21	19.83
Total	82	280 361.57	53 512.01	19.09	25 203.66	21 146.72	39.52

Sumber: Dinas Lingkungan Hidup Kalimantan Timur (diolah)

Tabel 2 Perkembangan Reklamasi Pertambangan di Areal Penggunaan Lain berdasarkan Penilaian Properda

Terdapat 27 regulasi struktur kelembagaan[116] yang mengatur proses pengalihan hak pemanfaatan bahan tambang kepada pemegang dalam IPPKH yang mengatur alur proses bisnis reklamasi IPPKH yang melibatkan 18 aktor[117]. Pelaksanaan regulasi yang mengatur proses bisnis reklamasi IPPKH tersebut memiliki karakter yang memicu perilaku *moral hazard* para aktor dalam reklamasi IPPKH khususnya oleh para pemegang IPPKH. Karakter regulasi tersebut mencakup: (1) disharmoni antara regulasi kehutanan dan pertambangan yang memicu disinsentif, (2) kurangnya integrasi antara instrumen kebijakan dan institusi khususnya sektor pertambangan terhadap pelibatan sektor kehutanan khususnya terkait rencana reklamasi, jaminan reklamasi, dan skema penilaian reklamasi, (3) regulasi yang kompleks, memicu biaya transaksi dan minim aturan teknis serta (4) ego sektoral yang dominan. Dalam hal ini, Chariri (2008)[118]

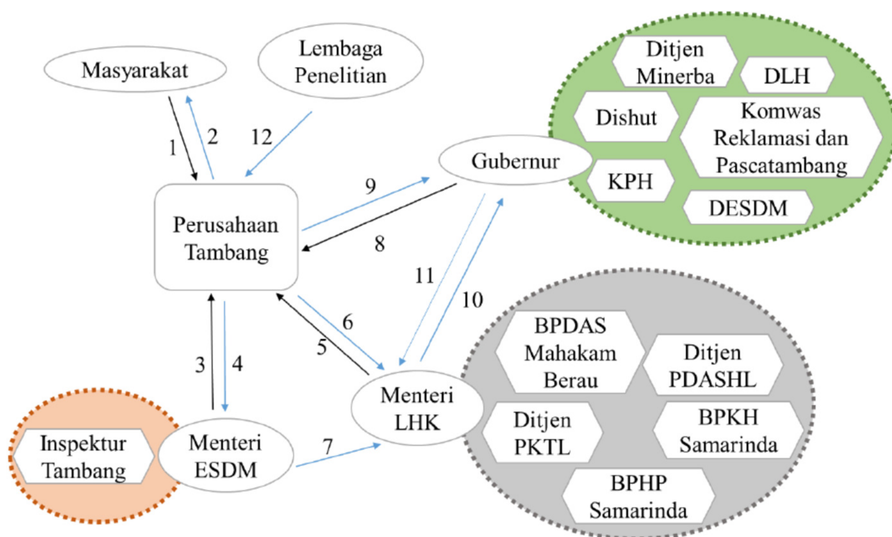
---

[116] Dalam kelembagaan tersebut terdapat serangkaian regulasi yang membentuk alur proses bisnis reklamasi IPPKH di Kalimantan Timur yang meliputi kewajiban dalam: (1) menyusun *Feasibility Study* atau studi kelayakan dan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), (2) menyusun Rencana Reklamasi dan Rencana Penutupan Tambang, (3) menempatkan jaminan reklamasi dan jaminan pasca tambang, (4) menyusun Rencana Reklamasi IPPKH, (5) melaksanakan reklamasi, (6) melaporkan kemajuan reklamasi melalui laporan reklamasi IPPKH dan Rencana Kerja dan Anggaran Biaya serta (7) melaksanakan penilaian kemajuan reklamasi dalam rangka pengurangan Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan (PNBP) Kawasan Hutan, perpanjangan/pengembalian IPPKH dan pencairan jaminan reklamasi.

[117] Meliputi: (1) Menteri LHK, (2) pemegang IPPKH, (3) Menteri ESDM, (4) Gubernur Kalimantan Timur, (5) Ditjen Minerba KESDM, (6) DESDM Kalimantan Timur, (7) Ditjen PKTL KLHK, (8) Ditjen PDASHL KLHK, (9) Dishut Kalimantan Timur, (10) DLH Kalimantan Timur, (11) Kesatuan Pengelolaan Hutan, (12) BPDAS Mahakam Berau, (13) BPKH Samarinda, (14) Komwas Kalimantan Timur, (15) Inspektur Tambang (IT) Kalimantan Timur, (16) lembaga penelitian, (17) BPHP Samarinda, dan (18) masyarakat lingkar tambang.

[118] Chariri A. 2008. Questioning The Popularity of Agency Theory in Accounting Research. Jumal Ekonomi dan Bisnis XIV (1): 1 -14.

menjabarkan bahwa hubungan kontraktual pada dasarnya bertujuan untuk mengatur perilaku pemegang IPPKH untuk mencapai tujuan pemberi izin. Karakter pemberi izin dan penerima izin yang keduanya ingin memaksimalkan tujuan dapat memicu perilaku *moral hazard* pemegang IPPKH yang tidak selalu melaksanakan kepentingan pemberi izin yang tertuang melalui kewajiban-kewajiban di dalam kontrak.



Gambar 3 Hubungan Kontraktual Reklamasi pada Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk Tambang

Berbagai kebijakan yang mengatur kewajiban PNBP PKH, kompensasi, rehabilitasi Daerah Aliran Sungai IPPKH, termasuk kewajiban reklamasi IPPKH dengan proses penilaian reklamasi yang berjenjang dan tidak sinkron dengan penilaian reklamasi pertambangan, terbukti menjadi disinsentif yang memicu informasi asimetris dan biaya transaksi. Hal tersebut menjadi beban finansial para pemegang IPPKH dan membentuk perilaku *moral hazard* bukan hanya dari para pemegang IPPKH, namun juga para aktor dalam kewajiban-kewajiban termasuk aktor dari instansi pemerintah.

Pelaksanaan regulasi yang mengatur proses bisnis reklamasi IPPKH juga membentuk perilaku yang memicu biaya reklamasi yang tinggi untuk mencapai kriteria keberhasilan reklamasi, serta menimbulkan perilaku sub-optimal yaitu oportunisme, *rent seeking* serta pengabaian kewajiban, yang tidak hanya dilakukan oleh pemegang IPPKH, tetapi dilakukan juga oleh aparat. Perilaku sub-optimal pemegang IPPKH itu dipicu oleh *adversed selection risk*.

Secara khusus, karakter regulasi tersebut dalam pelaksanaannya memicu kelemahan yang menjadi disinsentif dalam meningkatkan kinerja reklamasi IPPKH. Kelemahan tersebut meliputi: (1) tata waktu penilaian rencana reklamasi dan pengajuan rencana reklamasi IPPKH, (2) disharmoni kriteria keberhasilan reklamasi antara sektor pertambangan dan sektor kehutanan, (3) ketiadaan aturan teknis pelibatan masyarakat dalam pengesahan RR, (4) batasan minimum reklamasi dan revegetasi dan batasan maksimum luas dan jumlah lubang bekas tambang, (5) tidak adanya kewenangan KLHK dalam penilaian RR dan RPT pertambangan, (6) pengganggaran dalam pemantauan dan penilaian reklamasi, (7) kriteria keberhasilan reklamasi IPPKH yang tidak mutakhir, kaku terhadap inovasi dan *cost center*, (8) kebijakan kewajiban penyediaan Tenaga Teknis Pengelolaan Hutan Produksi Lestari Rehabilitasi dan Reklamasi Pertambangan dan RR serta jamrek IPPKH yang tidak diakomodir melalui regulasi teknis, dan (9) tidak adanya kaitan antara penghargaan atas kepatuhan Proper dengan insentif terhadap reklamasi.

Perilaku *moral hazard* yang dilakukan oleh pemegang izin pertambangan juga terjadi dalam penyusunan dan pengesahan dokumen AMDAL serta penyusunan dan penilaian rencana reklamasi (RR) dan rencana pelaksanaan tahunan (RPT) yang sub-optimal, bahkan tidak dilakukan oleh beberapa pemegang IPPKH. Hal ini menyebabkan informasi asimetris tentang komitmen pemohon IPPKH terhadap reklamasi IPPKH. Perilaku *moral hazard* lainnya dilakukan pemegang izin pertambangan dan IPPKH, meliputi penempatan jaminan reklamasi dan jaminan reklamasi tambang yang tidak optimal, bahkan tidak dilaksanakan, pelaksanaan reklamasi yang tidak optimal dan pelaporan yang tidak tertib. Tetapi, perilaku sub-optimal itu tidak hanya dilakukan oleh pemegang izin pertambangan selaku pemegang

IPPKH, namun juga dilakukan oleh oknum aparat pemerintah yang memiliki kewenangan dalam proses bisnis reklamasi IPPKH. Selain itu, baik regulasi maupun implementasi yang kurang optimal menimbulkan konflik antara IPPKH dengan IUPHHK atau dengan masyarakat. Konflik tersebut memicu munculnya biaya strategis[119] dan biaya eksklusi[120].

Kinerja reklamasi IPPKH dipengaruhi tidak hanya oleh proses bisnis reklamasi IPPKH, melainkan juga dalam pengalihan hak melalui IPPKH itu sendiri. Oleh karena itu, strategi adaptasi kelembagaan reklamasi IPPKH dalam rangka peningkatan kinerja reklamasi IPPKH dapat diimplementasikan sebagai dasar dalam perbaikan kelembagaan reklamasi dalam lingkup pengalihan hak dan batas yurisdiksi proses bisnis IPPKH dan proses bisnis reklamasi IPPKH.

Tata Kelola dan Institusi Korupsi

Sikap menghormati kepastian hukum, transparansi dan aliran informasi yang bebas, keikutsertaan warga negara yang signifikan, kesetaraan, akuntabilitas yang tinggi, manajemen sumber-sumber daya publik yang efektif, dan pengendalian terhadap korupsi, akan berjalan ketika tata kelola yang baik diberlakukan. Sebaliknya, tata kelola yang buruk ditandai oleh ketidakadilan, hukum yang tidak ditegakkan, terjadi marginalisasi sosial, tidak transparannya pengambilan keputusan, penyalahgunaan kekuatan legislatif-eksekutif, tidak ada akuntabilitas birokrasi, kebijakan dibuat sewenang-

[119] Istilah biaya strategis biasanya digunakan untuk menjelaskan adanya upaya menyelesaikan tingginya "biaya transaksi". Biaya transaksi itu sendiri dapat terdiri dari biaya informasi, biaya membentuk kabijakan dan biaya menjalankan kebijakan.

[120] Biaya eksklusi yaitu biaya untuk mengeluarkan pihak tertentu yang tidak berhak ikut memanfaatkan suberdaya yang dibicarakan.

wenang, alokasi sumber daya tidak adil, dan korupsi yang tersebar luas (UNDP, 2019)[121].

Tata kelola yang buruk pada pengelolaan sumber daya alam dalam prakteknya tidak berdiri sendiri dari praktek korupsi dalam kehidupan sehari-hari. Hasil survei ICW (2017)[122], misalnya, menyebutkan bahwa responden menilai korupsi terjadi saat mendaftar menjadi pegawai negeri sipil (56%), disusul berurusan dengan polisi (50%), pengadaan barang dan jasa untuk pemerintah (48%), urusan pengadilan (45%), implementasi anggaran oleh pemerintah (44%), masuk universitas (27%), perawatan kesehatan masyarakat (27%), serta mengurus kelengkapan administrasi publik (25%).

Sejalan dengan temuan itu, hasil survei penilaian integritas (SPI) oleh KPK pada 2018[123] menunjukkan fakta di dalam tubuh pemerintahan yang hampir serupa. Di 15 lembaga negara, seluruhnya terdapat perantara dalam pelayanan publik dan 17% pegawai di lingkungan itu melihat bekerjanya perantara tersebut. Sepuluh pemerintah daerah tertinggi penerima gratifikasi/suap dengan frekuensi semakin meningkat adalah di Provinsi Sumatera Utara dan Papua. Sementara pemerasan pengguna layanan dengan frekuensi semakin meningkat terjadi di Provinsi Riau, Papua, Banten dan Aceh. Dalam penilaian integritas itu juga, terungkap pengalaman pegawai yang terkait dengan kecenderungan penyalahgunaan wewenang oleh atasan mereka, yaitu di Provinsi Riau, Sumatera Utara, dan Papua Barat. Ada anggapan di kalangan pegawai pemerintah provinsi bahwa pelapor kejadian

---

121 UNDP, 2009. Planning Governance and Assesment. A guide to approaches, costs and benefits. UNDP, Oslo.

122 Dikerjakan periode 5 April hingga 19 Mei 2017 dengan jumlah responden 2.235 orang dan tersebar di 34 provinsi, 177 kabupaten/kota, juga mencakup 212 desa atau kelurahan.

123 Indikator SPI adalah budaya organisasi, sistem anti korupsi, pengelolaan SDM dan anggaran daerah, yang dilakukan terhadap enam kementerian, 15 pemerintah provinsi dan 15 pemerintah kota.

korupsi tidak terjamin untuk tidak dikucilkan, tidak akan diberi sanksi, serta kariernya dihambat[124].

Dalam kondisi demikian itu, otoritas negara yang digunakan untuk kepentingan kelompok tertentu, berjalan dengan harmoni, karena, di satu sisi, semua anggota kelompok itu tahu perbuatan menyimpang di bawah bayang-bayang otoritas resmi, serta adanya manfaat-manfaat finansial yang diterima di sisi lain. Dapat bertahannya institusi demikian itu dalam waktu lama, menunjukkan bahwa institusi itu dari berbagai sisi—finansial, hukum, manajemen, moralitas—layak berjalan; dengan kata lain, semua bentuk resiko dapat ditanggung. Mudahnya, segala sesuatu yang berjalan dalam waktu lama seperti itu mestinya menguntungkan bagi pelakunya. Kalau merugikan dan menyesatkan, pasti berhenti dengan sendirinya tanpa diminta orang lain. Maka segala hal buruk yang terkait kebijakan pengelolaan sumber daya alam pasti pelakunya untung besar dan jauh lebih besar daripada segala resiko yang dihadapi.

Institusi korupsi yang mewadahi perilaku menyimpang itu bisa dipelihara dan sulit tergantikan. Hal itu antara lain akibat dibutuhkannya spesifikasi dan kecakapan khusus, sehingga tidak mudah kesalahannya diketahui orang lain, ketertutupan sistem kerja, tidak ada pergantian orang-orang yang menanganinya, hubungan pemain-pemain kunci di dalam organisasi dengan aktor-aktor kunci di luar organisasi maupun dapat ditundanya perbaikan kondisi-kondisi seperti itu tanpa ada dampak buruk yang diakibatkannya bagi keseluruhan (Kartodihardjo, 2017[125]; Baker, 2020[126]).

---

124 Komisi Pemberantasan Korupsi, 2018. Survai Penilaian Integritas. Direktorat Penelitian dan Pengembangan. Kedeputian Bidang Pencegahan. KPK. Jakarta.

125 Penelitian terhadap 14 kasus yang tidak dipublikasikan.

126 Jacqui Baker, 2020. Jaringan Korupsi di Sektor Kehutanan Indonesia. U4 Issu2. Kerjasama KPK dan GiZ. Jakarta

Dalam buku *Crime and Corruption in Organizations: Why it occurs and what to do about it*, 2011, oleh Ronald J Burke (ed) dkk, disebutkan bahwa pelaku-pelaku kriminal dan korupsi di dalam suatu organisasi cenderung mendapat pembenarannya, sehingga menjadi kebiasaan yang dianggap wajar. Pendapat dalam buku ini nampak sesuai dengan kondisi terpeliharanya institusi korupsi tersebut. Bagaimana hal demikian itu dapat terjadi, yaitu akibat adanya proses "sosialisasi", sehingga korupsi menular menjadi tindakan bersama (*collective actions*). Di dalam sosialisasi itu, terdapat kooptasi oleh pimpinan atau klien, kompromi-kompromi yang berjalan seiring dengan tugas-tugas dan perintah-perintah, serta berjalan secara perlahan-lahan (*incremental*) sehingga tidak terasa perubahannya.

State Capture Corruption

Kebijakan pengelolaan sumberdaya alam yang ditangkap (*captured*) terbukti terjebak di dalam lingkaran dimana upaya perbaikan kebijakan dan kelembagaan yang diperlukan biasanya gagal sejak dari niatnya. Keuntungan yang diperoleh pelaku-pelaku *state capture corruption* bukan dari prestasi atau kondisi yang *fair*, tetapi kondisi yang memihak langkah-langkah mereka, karena dapat menyebabkan kerugian negara, menguntungkan kelompok tertentu, serta biasa dilakukan melalui gratifikasi, suap atau peras, maka *state capture corruption* digolongkan sebagai perbuatan korupsi besar (*grand corruption*)[127].

Besarnya skala dan dampak *state capture corruption* bagi kebijakan publik sangat tergantung pada jenis lembaga negara yang dapat dipengaruhi maupun jenis aktor yang secara aktif berusaha untuk membonceng fungsi negara seperti perusahaan swasta besar, pemimpin politik, pejabat tinggi, ataupun

---

127 World Bank, 2000. Policy Research "Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies". Working Paper 2312.

kelompok kepentingan tertentu[128]. Swasta sebagai pelaku *state capture corruption* dapat menerima keuntungan ekstra, tidak hanya dalam bentuk nilai penjualan meningkat, tetapi juga dalam penguasaan barang publik, seperti luas hak kepemilikan atas tanah atau konsesi-konsesi sumber daya alam, dengan "membeli" perlindungan individual atas hak mereka dari negara[129]. *State capture corruption* seperti itu biasanya harus dibayar dengan kerugian bagi masyarakat luas atau menimbulkan biaya sosial yang signifikan, berupa konflik, kemiskinan struktural, dan bahkan ruang hidup yang hilang[130]. Apabila birokrat mengamankan posisi mereka dengan cara mengalokasikan sumber daya alam yang dikuasai negara kepada swasta/politikus sebagai imbalannya, pada waktu yang sama mereka memiliki sedikit peluang untuk memberi hal yang sama kepada masyarakat luas. Dan apabila hal itu terjadi secara terus-menerus, maka menimbulkan ketimpangan sosial ekonomi maupun politik, akibat pelaksanaan *state capture corruption* tersebut[131].

Kajian oleh KPK mengenai sumbangan biaya pilkada dan benturan kepentingan yang diakibatkannya[132], mengonfirmasi peran swasta tersebut. Calon kepala daerah (cakada) cenderung sudah diikat janji-janji dengan donaturnya—pada umumnya pengusaha, sehingga setelah terpilih cenderung tidak dapat melayani kepentingan masyarakat miskin sebagai

---

128 Bambang Widjojanto, 2018. Berantas Korupsi Reformasi: Catatan Kritis BW. Intrans Publishing. Malang, Jawa Timur.

129 Hariadi Kartodihardjo, 2018. Lingkaran Korupsi Sumber Daya Alam. Prisma, Vol 37, No 3, 2018. Hal 113—122.

130 Anne Lugon-Moulin, 2010. *Understanding state capture dalam Freedom From Fear*. Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law. Germany.

131 Peter-Louis Myburgh, 2017. *The Republic of Gupta: A story of state capture*. Penguin Books. London.

132 Kajian ini dilakukan oleh KPK tahun 2016 dan 2017 melalui wawancara terhadap 286 informan (2016) dan 150 informan (2017). Tidak dipublikasikan.

subyek utama. Sejumlah 70,3% hingga 82,6% cakada mengaku menerima dana dari donatur dan 56,3% hingga 71,3% cakada menyebut bahwa donatur akan minta balas jasa ketika mereka terpilih. Atas permintaan itu, 75,8% hingga 82,2% cakada menyanggupinya.

Kenyataan itu menunjukkan bahwa, walaupun kebebasan pengambilan keputusan bagi para pimpinan daerah sesuai peraturan-perundangan tetap dapat dilakukan, tetapi iklim paternalisme seperti telah menjadi *design* bagi cara pengambilan keputusan yang akan dilakukan. Dari kajian itu, diketahui pula sejumlah 61,5% hingga 76,7% dari jumlah donatur umumnya bermaksud untuk mendapat keamanan dalam menjalankan bisnis. Selain itu, 64,4 % hingga 73,3% donatur ingin mendapat kemudahan tender dari proyek pemerintah daerah dan sejumlah 63,3% hingga 73,0% ingin mendapat kemudahan akses perizinan.

Motivasi donatur lainnya yaitu kemudahan akses untuk mendapat jabatan di pemerintahan atau BUMD (60,1% hingga 56,0%) serta mendapat akses untuk ikut menentukan kebijakan atau peraturan daerah (43,7% hingga 49,3%). Berbagai keinginan tersebut memang cenderung dipenuhi oleh pimpinan daerah. Hal itu terbukti dari 88 kepala daerah yang terjerat kasus korupsi oleh KPK selama periode 2004 sampai 3 April 2018. Tiga besar obyek yang diperkarakan yaitu pengelolaan anggaran daerah, pengadaan barang dan jasa, serta perizinan sumberdaya alam.

Terkait dengan Badan Usaha Milik Negara tersebut, penilaian oleh Transparency International, 2018[133] menunjukkan angka 3.2 dari maksimum 10 (sangat transparan). Penilaian *Transparency in Corporate Reporting* (TRAC) tersebut menilai standar transparansi pelaporan perusahaan, khususnya terkait dengan program anti korupsi, struktur organisasi serta laporan antar negara. Hal itu dilakukan karena lembaga negara itu senantiasa mempunyai

---

[133] Felia Salim, 2018. Anti-Corruption Measurements in Bussiness: Transparency in Corporate Reporting and Beyond. IBIC 2018. Jakarta.

peran sentral, sehingga harus dijalankan secara profesional dan bebas dari tindak pidana korupsi. Survei itu dilakukan terhadap 13 sektor usaha baik BUMN Tbk maupun Non Tbk.

Angka 3.2 tersebut menunjukkan kondisi pengelolaan yang kurang transparan dan berpotensi gagal membuktikan keberadaan pencegahan korupsi. Angka itu untuk Tbk sebesar 4.7 dan non-Tbk sebesar 2.9. Jenis - jenis usaha yang mempunyai nilai lebih tinggi antara 5.08 sampai dengan 5.57 yaitu pertambangan dan penggalian, pengadaan gas, uap dan udara dingin, sedangkan dengan nilai paling rendah antara 1.68 sampai dengan 2.20 yaitu bidang-bidang pertanian, kehutanan, perikanan, real estate, jasa profesional ilmiah dan teknis.

Adanya kemudahan-kemudahan yang tidak wajar dan tidak *fair*, dan karenanya juga menghasilkan pola keuntungan terkonsentrasi, juga menyebabkan kerugian yang tersebar bagi pelaku usaha atau swasta yang lebih luas[134]. Sekelompok kecil orang yang berkuasa bisa mendapatkan banyak keuntungan dari distorsi tersebut. Dan oleh karena itu, distorsi menjadi target yang harus dicapai sekaligus dipertahankan oleh para pelaku *state capture corruption*. Distorsi semacam itu dapat diwujudkan melalui peraturan-perundangan yang dirancang agar menguntungkan pelaku ekonomi tertentu, di sektor tertentu, dengan mengorbankan *fair play* bagi

---

[134] Penguasaan hutan tanaman industri dan perkebunan kelapa sawit, misalnya, akibat akumulasi perizinan kepada hanya beberapa pemilik modal. Akibat dari kondisi demikian itu, untuk hutan tanaman industri secara faktual telah mempengaruhi struktur pasar kayu tanaman dan bahkan mematikan perusahaan-perusahaan yang tidak ikut bergabung ke dalam konglomerasi itu. Hal itu sesuai disertasi Sudarmalik (2015) berjudul "Ekonomi Politik Pembangunan Hutan Tanaman Industri". Program Studi Ilmu Pengelolaan Hutan. Sekolah Pascasarjana, IPB. Bogor. Adapun penguasaan perkebunan kelapa sawit dan dampak politiknya terhadap penggunaan dana perkebunan sawit telah dilaporkan dalam penelitian oleh KPK (2016), lihat catatan kaki No. 5.

semuanya[135]. Konsentrasi kekuatan ekonomi dan politik juga cenderung mengarah pelaksanaan *state capture corruption* secara serius, yang biasanya berjalan seiring dengan peran masyarakat sipil yang lemah atau suaranya sengaja diabaikan[136].

Kontestasi Kepentingan dan Inovasi

Peraturan-perundangan ataupun prosedur resmi hasil *state capture corruption*, tetap akan berlaku dan sah. Demikian pula proses-proses peradilan, yang terkait dengan penetapan lokasi-lokasi perizinan, yang berjalan timpang dan merugikan rakyat kecil dilakukan dengan mendasarkan pada konsep-konsep, teori, maupun berbagai jenis pengetahuan sebagai dasar pengambilan keputusan [137]. Semua itu berjalan dengan menggunakan

---

[135] Sebagai contoh, dalam Perda No 10/2018 Propinsi Riau (2018—2023) hanya menyisakan 21.615 Ha sebagai kawasan lindung gambut (KLG), dari 1.693.030 Ha KLG yang tercantum dalam Naskah Akademik Ranperda RTRWP Riau 2016—2035. Itupun masih lebih sempit daripada luas yang dinyatakan dalam Surat Keputusan MenLHK No.129/2017 tentang Penetapan Peta Kesatuan Hidrologis Gambut Nasional, dan untuk Provinsi Riau seluas 2.473.383 hektar sebagai kawasan lindung. Akibat dihilangkannya KLG tersebut ditengarai perusahaan-perusahaan *illegal* akan lebih mudah dilegalkan. Hal itu dikuatkan oleh temuan Panitia Khusus DPRD Propinsi Riau pada saat evaluasi data dalam pelaksanaan NKB/GNPSDA—KPK, bahwa terdapat tanaman kebun kelapa sawit seluas 1,8 juta Ha yang berada di luar izin. Disamping itu, dalam Perda ini kewenangan eksekutif 9Gubernur) juga diambil alih oleh DPRD Propinsi dalam hal memberi rekomendasi pelaksanaan perhutanan sosial maupun reforma agraria yang berasal dari kawasan hutan.

[136] Anne Lugon-Moulin, 2010. *Understanding state capture dalam Freedom From Fear.* Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law. Germany.

[137] Penggunaan Undang-Undang No 18/2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan yang pembentukannya untuk perusakan hutan secara terorganisir dalam prakteknya hanya untuk pelaksanaan kriminalisasi masyarakat lokal dan adat. Semua itu didasarkan pada dokumen gugatan serta argumen dasar mengenai

berbagai jenis dokumen akademik maupun kajian ilmiah sebagai argumen, sehingga dapat menjadi seperti pisau bermata dua.

Data KLHK (2018) [138] menunjukkan jumlah penyusun dokumen AMDAL yang bersertifikat sebanyak 977 orang. Sebaran terbanyak di Jawa Barat, DKI Jakarta dan Kalimantan Timur berjumlah 399 orang atau 41%. Adapun jumlah Komisi Penilai Amdal (KPA) seluruh Indonesia adalah 249. Walaupun jumlahnya cenderung meningkat, tetapi kualitasnya menurun. Dokumen yang dinilai KLHK sebanyak 199 (2016) dan 114 (2017), yang memiliki kualitas mutu substansi baik hanya sebanyak 25% sampai 31%. Fakta lain, di tahun yang sama, data ACFE (*Association of Fraud Examiners*), 75% pelaku *fraud* termasuk korupsi di dunia, dan 82% di Indonesia, adalah lulusan pendidikan tinggi. Fakta itu sejalan dengan data KPK bahwa pelaku korupsi paling tinggi berpendidikan S2, kemudian S1 dan disusul S3, termasuk guru besar.

Dalam pengambilan keputusan berbasis ilmu pengetahuan, dengan demikian, telah terjadi kontestasi sesuai dengan kebenaran yang dibutuhkan, dan cenderung dimenangkan oleh persaingan kekuasaan dibaliknya. Politik adopsi pengetahuan, oleh karenanya, tidak dapat dipisahkan dari proses bagaimana korupsi terjadi. Oleh karenanya, para peneliti atau akademisi perlu memahami adanya pemilihan jenis argumen (ilmiah) untuk membangun *state capture corruption*, menghindari kesalahan type-3 yaitu salah menentukan masalah, serta menentukan siapa subyek utama yang semestinya mendapat manfaat dari suatu hasil penelitian, yang juga harus diperjuangkan untuk

---

kawasan hutan oleh para akademia peradilan. Padahal kawasan hutan itu, walaupun sudah ditetapkan apabila masih terdapat klaim oleh pihak lain, klaim itu wajib diselesaikan. Ini sejalan dengan pandangan Hariadi Kartodihardjo (2018) dalam naskah Amicus Curriae untuk Pengadilan Tinggi Negeri Kabupaten Sopeng. Sulawesi Selatan.

[138] Dari *power point* presentasi untuk evaluasi kebijakan dan penerapan sistem kajian dampak lingkungan usaha dan kegiatan. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Jakarta.

memperolehnya. Kaum akademia yang kualifikasinya diperlukan di semua penyusunan argumen kebijakan dan pelaksanaan pembangunan mempunyai tanggung jawab besar terhadap pelaksanaan *state capture corruption* maupun terjadinya korupsi secara keseluruhan, yang menghasilkan keputusan atas nama kebijakan publik tetapi merugikan masyarakat luas.

Namun demikian, di balik persoalan-persoalan itu, sejumlah pimpinan daerah mempunyai kiat-kiat dan strategi bagaimana sumber daya alam bukan hanya tidak dirusak, tetapi juga dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan masyarakat. Intinya, masyarakat butuh perbaikan fakta: tidak lagi mengalami bencana banjir, tidak mengalami bencana kekeringan, secara ekonomi memiliki kesempatan berusaha, penghasilan bertambah, dan lainnya. Kemudian, segala upaya untuk mewujudkannya diserahkan kepada profesi dengan berbagai keahlian, regulasi maupun mendayagunakan kewenangan yang dimiliki dengan sebaik-baiknya. Oleh karenanya, anggaran, administrasi, pedoman, otoritas hanyalah input atau modal. Dan bagi masyarakat luas, yang penting fakta hasilnya, bukan modalnya itu[139].

Pendekatan inovatif itu mempunyai tesis: apabila fakta yang dibutuhkan masyarakat itu bukan menjadi ukuran kinerja utama—sebaliknya ukuran itu lebih pada ukuran-ukuran administrasi dan input pembangunan seperti besaran serapan anggaran—maka profesionalisme akan terkikis, karena lingkungan kebijakan menutup inovasi. Tesis ini menjadi sangat penting, dan di sana sini telah terbukti validitasnya[140], maka inovasi-inovasi yang diuraikan

---

[139] Informasi demikian ini diperoleh dari wawancara dalam pelaksanaan Nirwasita Tantra (*green leadership*) oleh KLHK, pada 2016-2019.

[140] Persoalan birokrasi, perencanaan dan penetapan kinerja, sistem penggajian, serta sistem penganggaran menjadi penyebab-penyebab persoalan pengelolaan sumberdaya alam. Hal itu menjadi temuan KPK saat membahas evaluasi pelaksanaan 5 tahun GNPSDA.

berikut ini dapat dianggap sebagai cara pemecahan persoalan korupsi dalam pengertian yang luas, seperti yang telah diuraikan pada awal tulisan ini.

Hal-hal inovatif itu telah dan sedang dilakukan oleh para kepala daerah yang umumnya juga didukung oleh DPRD[141]. Mereka mampu mendobrak dan berinovasi dari kungkungan birokrasi maupun tekanan politik dengan menjalankan beberapa hal.

Pertama, walaupun menguasai detail lapangan relatif tidak diperlukan, karena pekerjaan administrasi umumnya tidak berkaitan dengan persoalan lapangan dengan fakta-faktanya, inovasi dilakukan justru dengan menguasai persoalan detail di lapangan: tahu apa yang harus dikerjakan, teknisnya bagaimana, dengan siapa, tahapnya apa, mengetahui cara efisiensi dan cara menghadapi hambatan bahkan ancaman. Hal itu sekaligus menjadi kontrol birokrasi apakah personil menjalankan tugas sesuai kebutuhan masyarakat atau tidak; apakah menggunakan anggarannya efisien atau tidak.

Kedua, pendekatan administratif umumnya menggunakan logika "masyarakat berubah menjadi lebih baik harus mengikuti pedoman-pedoman atau peraturan". Tidak ada logika lainnya dapat dibenarkan, kecuali sejalan dengan pedoman-pedoman itu. Fakta di lapangan harus mengikuti logika administrasi, tidak bisa tidak. Dan dalam prakteknya, fakta lapangan dapat dan bahkan harus dimanipulasi, karena diasumsikan mengikuti logika administrasi, padahal tidak selalu demikian. Logika administrasi yang pada umumnya telah menjadi dogma itu akibat kegagalan di lapangan dan tidak selalu menjadi penyebab gagal secara administratif. Maka seringkali tidak pernah ada kesalahan apapun, walaupun fakta-fakta di lapangan tidak

---

[141] Pada 2018 dilakukan wawancara terhadap 30 kepala daerah dari peserta keseluruhan berjumlah 28 Gubernur, Bupati dan Walikota dari 217 daerah. Para kepala daerah tersebut yang menjadi kandidat pemenang Nirwasita Tantra (*green leadership*) yang diselenggarakan oleh KLHK. Untuk tahun 2018, juga dilakukan penilaian kinerja DPRD melalui wawancara.

mengalami perbaikan. Hal itulah yg menjadi penyebab rendahnya penggunaan SDM ahli dan ilmu pengetahuan umumnya.

Ketiga, apabila mendapat tantangan atau pengaduan masalah-masalah yang dialami masyarakat, biasanya solusi yang dilakukan lebih bersifat adminsitratif: "akan dirapatkan", "surat sudah dikirim", "verifikasi sedang berjalan", dan lainnya serupa itu. Dengan jawaban itu, maka dianggap sudah menjalankan tugas. Penyelesaian masalahnya itu sendiri dapat berbulan bahkan bertahun-tahun kemudian. Sedangkan, para inovator mampu membalik penolakan menjadi dukungan melalui perbaikan fakta, *trust*, maupun mewujudkan demokrasi deliberatif dengan mengetahui aspirasi masyarakat sejak tingkat rukun tetangga, bukan hanya menepati janji pelaksanaan kegiatan, tetapi juga memperingatkan masyarakat yang ingkar janji atas kewajibannya.

Keempat, makna penggunaan ketepatan dan kecepatan instrumen daring (*online*), tidak hanya untuk maksud kecepatan pelayanan, tetapi juga untuk kontrol dan keterbukaan informasi. Pada tingkat tertentu, kegunaan instrumen ini adalah untuk pelaporan hasil kerja, penggunaan sarana kantor, kontrol kegiatan oleh publik, maupun untuk efisiensi pelayanan masyarakat seperti konsultasi kesehatan serta berbagai bentuk pelayanan publik lainnya. Yang tidak terlihat secara kasat mata adalah bahwa cara demikian ini telah meningkatkan integritas pemerintahan yang dapat, di satu sisi, menghilangkan dualisme penggunaan sarana kerja yang difasilitasi negara untuk korupsi dan pelayanan publik, dan di sisi lain, meningkatkan dukungan dan kepercayaan masyarakat akibat dampak positif langsung yang dirasakan.

Kelima, karena fakta lapangan apa yang dihadapi tidak begitu diperlukan, maka model birokrasi umumnya tidak memerlukan pilihan strategi terbaik untuk menjalankan program. Program seringkali dianggap *given*. Banyak kegiatan dijalankan, dalam kondisi tidak tahu persis soal apa yang sedang dihadapi masyarakat. Akibatnya, kegiatan-kegiatan itu tidak memerlukan keahlian dan adanya SDM mumpuni secara individual menjadi tidak berguna.

Dalam hal ini, para inovator mampu memilih strategi terbaik dari beberapa strategi untuk mencapai tujuan.

Keenam, bekerja tanpa tahu fakta lapangan tersebut mengakibatkan alokasi SDM lebih banyak menempati kantor-kantor dengan kerja-kerja administratif. Sebaliknya, SDM di lapangan sangat terbatas karena informasi langsung dari masyarakat tidak diperlukan. Hal itu juga disebabkan posisi lembaga atau jabatan perorangan tidak tergantung pada dukungan masyarakat. Salah satu ciri pertanggungjawaban administrasi adalah menuju ke atas, sambil mengabaikan yang ada di bawah. Sementara itu di wilayah-wilayah Pemda terbaik, organisasi perangkat daerah (OPD) mempunyai SDM sedikit di kantor, sebaliknya banyak di tingkat kelurahan dan kecamatan.

Ketujuh, pendekatan administratif umumnya tidak sensitif terhadap adanya kepentingan-kepentingan politik yang dicerminkan oleh adanya tekanan-tekanan, termasuk terjadinya korupsi seperti diuraikan di atas. Hal itu akibat dari anggapan bahwa tekanan politik identik dengan instruksi sebagai keharusan. Tantangan terberat para kandidat pemenang Nirwasita Tantra yaitu adanya tekanan politik itu, baik dari dalam partainya —kasus berpartai— atau tidak punya kewenangan menyelesaikan masalah di wilayahnya, adanya intervensi pusat, ataupun tekanan pemodal yang dianggap sangat kuat.

Penutup

Korupsi dalam pemanfaatan sumber daya alam telah merasuk sehingga mempengaruhi kebijakan publik, disamping juga sudah menjelma menjadi kekuatan sosial politik dengan energi uang milyaran bahkan triliunan rupiah yang dikorupsi. Hal itu berpengaruh pula terhadap rendahnya pemulihan lingkungan hidup—dalam hal ini mengenai reklamasi tambang. Perizinan pemanfaatan sumber daya alam sejak tahun 80-an telah melahirkan kekuatan swasta yang terakumulasi menjadi hanya beberapa kepemilikan. Kekuatan itu

sudah cukup mempengaruhi lembaga-lembaga formal pemerintah, sehingga lembaga-lembaga yang menjadi tempat korupsi menjadi institusi *hybrid,* perpaduan kegiatan legal dan extra-legal.

Korupsi itu sendiri sudah menjadi bagian dari struktur atau budaya kerja, dalam arti bukan saja inisiatif individu, tetapi sudah ada di dalam hubungan sosial masyarakat dimana pejabat dan pengusaha membentuk sistem informal, sebagaimana korupsi di Asia[142] yang seringkali terjadi. Kecuali di Singapura, urusan sesama pebisnis yang tidak menimbulkan kerugian perekonomian negara, tetapi merupakan praktek *moral hazard*, menjadi urusan publik dan negara mengambil peran melalui *The Corrupt Practice Investigation Bureau* (CPIB)[143]. Itu artinya, yang disebut "kerugian perekonomian negara" bukan hanya soal materi atau keuangan, tetapi juga soal *moral hazard*, *unfair play*, memeras, memberi tekanan karena punya kuasa, sebagai pelanggaran etika sosial yang diletakkan di atas nilai uang dan angka-angka maupun kebenaran tekstual peraturan perundangan.

---

142 Dalam isi buku *Routledge Handbook of Corruption in Asia*, 2017 oleh Ting Gong dan Ian Scott (*editor*).

143 Sebagai contoh dalam kasus komisi dalam dagang. Perusahaan Federal Hardware Engineering Co Pte Ltd (Federal), perusahaan perkakas di Singapore telah dipasok pipa dan katup oleh perusahaan Toyo Engineering Coorporation (Toyo) di Malaysia. Investigasi The Corrupt Practice Investigation Bureau (CPIB) awal 2001, Manajer proyek Toyo, Nakamura, minta komisi 20% sd 30% dari Federal, untuk maksud memperpanjang bisnis tersebut. Federal setuju dan mengirim US$ 17,500 ke Nakamura. Komisi dari Federal itu untuk mendapat nilai penjualan dari Toyo sebesar US$ 247,088 pada April—May 2001. Tahun 2004 diputuskan bahwa Federal melakukan korupsi dengan denda US$ 60,000. Beberapa contoh korupsi swasta di Singapura dapat dilihat pada booklet yang diterbitkan oleh The Prevention of Corruption Acts (PACT), Singapura.

Berbagai instrumen pengelolaan sumber daya alam yang kini sedang dijalankan untuk memulihkan ketidak-adilan pemanfaatan sumber daya alam serta upaya pemulihan lingkungan—berkaca dari berbagai negara—memerlukan keterbukaan informasi bagi publik, terutama oleh lembaga-lembaga yang melayani perizinan, peran aktif masyarakat untuk dapat menghindari korupsi, melaporkan serta mendukung gerakan-gerakan anti korupsi, serta pengendalian korupsi oleh swasta. Dalam hal ini, perguruan tinggi mempunyai arti sangat penting, karena menjadi sumber keahlian dan pengetahuan, yang apabila tidak disertai dengan penguatan sistem nilai (*value system*), keahlian dan pengetahuan itu hanya akan dimanfaatkan justru untuk mendukung terjadinya *state capture corruption*. Hal itu sangat mungkin terjadi karena korupsi, dengan perkembangan teknologi yang semakin pesat, juga dilakukan semakin canggih dan tentu saja memerlukan inovasi khusus dari para ahli.

Dalam kehidupan lembaga-lembaga negara, pencegahan korupsi sebaiknya melampaui batasan pengertian korupsi yang dinyatakan dalam undang-undang. Fokus pemberantasan korupsi semestinya juga diarahkan pada pencegahan korupsi melalui segenap inovasi kelembagaan, bentuk-bentuk insentif atau disinsentif ekonomi yang dapat mengendalikan perilaku koruptif, serta manajemen informasi untuk mencegah terjadinya persekongkolan yang merugikan perekonomian negara dengan menggunakan instrumen kelembagaan negara dan merahasiakannya. Itu karena terjadinya korupsi—terutama yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam dan pemulihannya— hubungan negara dan bisnis cukup kabur, sehingga terjadi konflik kepentingan, bahkan dalam hal tertentu dapat mewujudkan lembaga publik negara yang berperilaku untuk kepentingan kelompok tertentu.

Hal lainnya, dalam pengembangan strategi pembangunan ekonomi maupun bisnis, termasuk upaya-upaya mewujudkan pembangunan berkelanjutan, perlu pula dipikirkan bahwa dalam membangun model-model pembangunan perlu dipersyaratkan berjalannya *good governance* dan *good corporate governance* sebagai asumsi-asumsi yang harus dipenuhi ●

Membaca Ulang arah Perubahan Undang-Undang Minerba

Oleh: Sartono, SE, MM

(Anggota Komisi VII DPR RI & Panja UU Minerba)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, Kuasa Pertambangan (KP) merupakan bentuk perizinan yang memberikan kewenangan kepada pengusaha untuk melakukan usaha pertambangan, sesuai substansi dari bahan galian golongan a, b atau c. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, perizinan pengusahaan pertambangan pada dasarnya diberikan oleh Pemerintah dan dilaksanakan pengusahaannya oleh Instansi Pemerintah, kecuali untuk bahan galian golongan c yang telah diserahkan kepada pemerintah Daerah (berdasarkan PP Nomor 32 Tahun 1969). Namun, setelah berlakunya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 75 tahun 2001, pengelolaan pertambangan diserahkan kepada Pemerintah Daerah sesuai kewenangan masing-masing berdasarkan pemberian otonomi daerah. Dengan demikian, paradigma pengusahaan pertambangan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 perlu disesuaikan. Namun, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga Desember 2008, penyesuaian terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak juga tercapai, sehingga di dalam implementasinya, banyak terjadi permasalahan dalam pemberian perizinan pengusahaan pertambangan. Baru pada akhir 2009, disahkanlah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara, yang mengatur sistem perizinan pertambangan dengan bentuk Izin Usaha Pertambangan (IUP).

Penerbitan UU Nomor 4 Tahun 2009 ini tidak berdiri sendiri, tetapi mendapatkan dukungan Peraturan Pemerintah (Perpres) Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu bara. Pasal 5 Permen Nomor 23 Tahun 2010 menjelaskan tentang Lingkup Peraturan Pemerintah ini meliputi pemberian IUP, IPR, dan IUPK, kewajiban pemegang IUP, IPR, dan IUPK, serta pengutamaan penggunaan mineral logam dan/atau batu bara untuk kepentingan dalam negeri, BAB III tentang pemberian izin usaha dan pasal 6 ayat (1) IUP diberikan oleh menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan permohonan yang diajukan oleh: a. badan usaha; c. perseorangan, ayat (2) Badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat berupa badan usaha swasta, BUMN, atau BUMD, ayat (3) Perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat berupa orang perseorangan, perusahaan firma, atau perusahaan komanditer, ayat (4) IUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setelah mendapatkan WIUP, dan ayat (5) Dalam 1 (satu) WIUP dapat diberikan 1 (satu) atau beberapa IUP.

Sektor pertambangan mineral dan batu bara merupakan salah satu penyumbang PNBP pada APBN terbesar setiap tahunnya, hingga Pemerintahan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin mengambil keputusan untuk kembali memperbaiki aturan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Setelah melewati pembahasan yang panjang, Pemerintah akhirnya merilis Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara atau UU Minerba yang baru sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, yakni Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Minerba. UU Minerba baru itu disahkan, dan ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo pada 10 Juni 2020. Kemudian, UU tersebut ditetapkan di hari yang sama oleh Kementerian Hukum dan HAM. Dengan disahkan UU Minerba yang baru ini, maka produk UU yang lama, (UU No 4 Tahun 2009) sudah tidak berlaku dalam segala hal yang berkaitan dengan produk UU ini, baik izin, proses jual beli, penentuan harga dan lainnya.

Sebelumnya, perjalanan UU Nomor 3 Tahun 2020 ini mengalami lika-liku antara Pemerintah, DPR-RI dan masyarakat. Tidak sedikit penolakan atas usulan UU Nomor 3 Tahun 2020 ini disampaikan oleh masyarakat lewat beberapa tokoh masyarakat yang ahli dalam bidang tersebut, seperti Pengamat Hukum Energi dan Pertambangan Univesitas Tarumanegara Ahmad Redi (Baca; Kontan.id) yang menyayangkan sikap Pemerintah agak sedikit melambatkan penerbitan UU Nomor 3 Tahun 2020, karena langkah publik untuk menguji UU tersebut di Mahkamah Konstitusi (MK) memiliki batasan waktu hanya 45 hari sejak satu UU disahkan oleh DPR.

UU Nomor 3 Tahun 2020 ini memang kontroversial. Sebagai rezim baru pertambangan minerba, UU ini dinilai bermasalah dan ditentang banyak kalangan. Sejumlah kalangan menilai UU Minerba baru ini cacat secara prosedural maupun substansi, baik soal luasan wilayah pertambangan dan jaminan perpanjangan izin operasi pertambangan, maupun sentralisasi kewenangan perizinan yang diambil alih oleh Pemerintah Pusat. Di dalam Pasal 35 ayat 1, dijelaskan Usaha Pertambangan dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat, dan ayat 2 menjelaskan bahwa Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui pemberian: a. nomor induk berusaha; b. sertifikat standar; dan/atau c. izin. Artinya, segala urusan perizinan yang hendak dilakukan oleh pengusaha, baik pengusaha kecil, menengah hingga pengusaha besar tetap diharuskan melakukan pengurusan ke Pemerintah Pusat. Memang benar, era digitalisasi saat ini mampu mempermudah urusan apapun, tetapi tidak semua orang menguasai perkembangan teknologi, apalagi bagi masyarakat di daerah tertinggal yang hendak mengurus perizinan soal usaha mereka yang berkaitan dengan usaha mineral dan batu bara.

Untuk mengembangkan usaha kecil, menengah hingga besar demi meningkatkan ekonomi negara, Pemerintah sudah sepatutnya mempermudah segala urusan bagi masyarakat, khususnya bagi masyarakat kecil. UU Nomor 4 Tahun 2009 sebagiannya seharusnya dipakai dalam perubahan ini, terutama mengenai kemudahan pengurusan izin yang mana dalam Pasal 35 ayat 1 dan 2. Selain pasal 35, pasal 6 UU Nomor 3 Tahun

2020 juga mengatur soal perizinan usaha sebagaimana dijelaskan dalam ayat (1) IUP diberikan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan permohonan yang diajukan oleh: a. badan usaha; b. koperasi; dan c. perseorangan.

Jika Pemerintah Pusat tetap bersikeras dengan perubahan UU Nomor 3 Tahun 2020 terkhusus soal perizinan yang tertera pada Pasal 6 dan 35 ini, maka dipastikan segala usaha, baik itu Badan Usaha, Koperasi hingga Perorangan akan mengalami kesulitan karena prosesnya yang begitu susah dan akan berbeli-belit. Pemerintah seharusnya memberikan kelonggaran kepada masyarakat untuk menjalankan usaha mereka dengan mudah, agar keinginan bersama dalam mensejahterakan masyarakat Indonesia lewat pertambangan, baik kecil, menengah hingga besar terealisasi. Saat disetujui oleh Pemerintah dan DPR-RI, perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Minerba) ini langsung digugat ke Mahkamah Konstitusi (MK). Undang-Undang perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ini dinilai cacat prosedur dan kontroversial, sehingga diajukan untuk diuji formil, apakah bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak. Sebanyak delapan pemohon mengajukan uji formil Undang-Undang tersebut, yakni anggota DPD RI Tamsil Linrung asal Sulawesi Selatan, Gubernur Kepulauan Bangka Belitung Erzaldi Rosman Djohan, Ketua PPUU DPD RI Alirman Sori, Hamdan Zoelva dari Perkumpulan Serikat Islam, Marwan Batubara dari Indonesian Resources Studies/IRESS, Budi Santoso dari *Indonesia Mining Watch*, Sekjen Perhimpunan Mahasiswa Pertambangan Ilham Rifki Nurfajar dan Ketua Umum Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia M. Andrean Saefudin.

Dalam laporannya, Tamsil Linrung menyebutkan, salah satu alasan utama uji formil ini diajukan adalah karena penyusunan UU Minerba dilakukan tanpa adanya pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM). Selain itu, penyusunan UU ini juga tidak melibatkan anggota DPD RI yang juga memiliki hak konstitusional untuk ikut membahas yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan lainnya. Tidak hanya itu, para pemohon uji formil menganggap, terbentuknya Undang-Undang Nomor 3

Tahun 2020 dinilai mengandung potensi moralitas hukum formil dan materiil yang jahat bagi pembangunan nasional di bidang pertambangan mineral dan batu bara. Sesuai dengan Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagaimana tertuang dalam Sila Kelima Pancasila dan Pasal 33 ayat 2 dan ayat 3 UUD 1945, yaitu sumber daya alam dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. .

Belum selesai masalah gugatan uji formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 di Mahkamah Konstitusi, publik kembali dibingungkan dengan adanya pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja Omnibus Law yang di dalamnya mengandung pasal-pasal yang mengatur tentang pertambangan. Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja ini akan menjadi tumpang tindih dengan aturan-aturan yang ada dalam UU Nomor 3 Tahun 2020. Olehkarena itu, Pemerintah harus kembali meninjau produk UU yang telah disahkan atau yang sedang dalam proses pembahasan di DPR-RI. Pasalnya, jika hal ini dibiarkan, maka sudah dipastikan aturan dalam menjalankan dan memanfaatkan pertambangan untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia akan bermasalah, karena proses izin hingga pengelolaan akan terbentur pada aturan yang tumpa-tindih.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja ini juga mendapat sorotan serius dari Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Robert Na Endi Jaweng. Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja diharapkan memberi ruang kewenangan daerah dalam mengembangkan potensinya dengan berbagai inisiatif inovasi. dan daerah perlu diberikan kebebasan dalam menavigasi arah pembangunan yang berbasis potensi dan daya saingnya. Selama ini, persepsi mengenai pembangunan yang baik adalah yang mampu meningkatkan pendapatan daerah, sementara di sisi lain, Pemerintah Pusat membatasi kewenangan Pemerintah daerah atas izin usaha pertambangan yang sudah diatur dalam pasal 6 dan pasal 35 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. Aturan-aturan ini dipastikan akan tumpang-tindih antara satu dengan lain, khususnya terkait pemberian izin usaha. Sebelum Pemerintah pusat mengambil alih kewenangan daerah soal perizinan, realisasi investasi yang masuk ke

Indonesia tahun 2019 mencapai 102,2 persen sesuai dengan data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), pertanyaannya, bagaimana setelah perizininan usaha tambang diambil alih Pemerintah Pusat? Dalam suatu diskusi publik, Staf Ahli Bidang Pengembangan Produktivitas dan Daya Saing Ekonomi Kemenko Bidang Perekonomian, Lestari Indah mengatakan, RUU Cipta Kerja tidak akan menghilangkan peran pemerintah daerah dalam kewenangan perizinan dan pengawasan kegiatan berusaha, tetapi aturan baru mengharuskan izin usaha tambang itu diambil alih sepenuhnya oleh Pemerintah pusat, dan Pemerintah daerah hanya diberikan kewenangan dalam pengawasan.

Tidak hanya aturan yang tumpang-tindih, ada juga beberapa pasal yang ada di UU Nomor 4 Tahun 2009 tidak disertakan di UU Nomor 3 Tahun 2020, atau lebih tepatnya dihapus, seperti pasal 165 UU Nomor 4 Tahun 2009 yang mengatur tentang pengawasan terhadap pihak pemberi izin usaha. Penghapusan pasal 165 pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 perlu dipertanyakan, karena pasal yang dikhususkan mengatur pengawasan terhadap pemberi izin usaha pertambangan ini tidak dimasukkan ke dalam perubahan, sementara di Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 jelas digunakan, dan atas dasar itu beberapa politisi meminta penghapusan pasal 165 UU No. 4 tahun 2009 dibatalkan. Ppasal ini jelas mengatur soal pemberian hukuman pidana kepada pejabat yang menyalahgunakan wewenang dalam mengeluarkan IUP, IUPK, IUPR yang telah terbukti efektif mencegah terjadinya tindak pidana Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Izin Usaha yang Tumpang-tindih

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara Pasal 1 butir (1), disebutkan bahwa pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan, dan pengusahan mineral atau batu bara yang meliputi: penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan,

pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan serta kegiatan pasca tambang.

Menurut Sudrajat, cap atau kesan buruk bahwa pertambangan merupakan kegiatan usaha yang bersifat *zero value* sebagai akibat dari kenyataan berkembangnya kegiatan penambangan yang tidak memenuhi kriteria dan kaidah-kaidah teknis yang baik dan benar adalah anggapan yang segera harus diakhiri. Pengertian pertambangan itu sendiri adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batu bara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang. Sumber Daya Alam (SDM) Indonesia sangatlah melimpah, hingga menjadi rebutan bagi investor-investor dari negera luar, baik Eropa maupun dataran Asia.

Sementara itu, Jacky Miner membagi aktivitas pertambangan menjadi dua bagian, yakni tambang terbuka (*Surface mining*) dan tambang Bawah Tanah (*Underground Mining*). Tambang terbuka (*Surface mining*) merupakan suatu aktivitas penambangan yang dilakukan di atas permukaan bumi yang berhubungan langsung dengan dunia bebas (lingkungan) dengan beberapa penerapan metode tertentu seperti *open pit*, *open cut*, *open cast* maupun *quarry* yang telah mengalami proses analisa AMDAL yang akurat serta perencanaan tambang yang sistematis. Perkembangan teknologi yang semakin modern sangat mempengaruhi pola perencanaan pelaksanaan kegiatan penambangan berdasarkan beberapa metode di atas. Sistem komputerisasi sangat membantu seorang engineer dalam melaksanakan tugasnya dalam menganalisa serta mengevaluasi hasil perencanaan tersebut, baik sesudah maupun sebelum kegiatan dengan menggunakan perangkat lunak. Penggunaan beberapa jenis perangkat lunak juga disesuaikan dengan jenis karakteristik endapan mineral yang dimilikinya, seperti misalnya untuk jenis endapan batu bara pada umumnya menggunakan Software Minescape (bentuk 3d dan krigging), Autocad LD (bentuk 2d dan section) dan beberapa software yang bersifat menganalisa manual seperti Quicksurf, Surfer dan Mapinfo. Sementara tambang Bawah Tanah (*Underground Mining*) merupakan

suatu aktivitas penambangan yang dilakukan di bawah permukaan tanpa ada pengaruh udara bebas dengan penerapan beberapa metode seperti *room* dan *pillar*, *Block Caving* dan *longwall.* Masing-masing metode diterapkan sesuai dengan karakteristik endapan mineral yang terkandung di dalamnya.

Jauh sebelum UU Nomor 4 Tahun 2009 yang kemudian diubah menjadi UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba, khususnya terkait soal perizinan pertambangan, aturan serupa sudah ada saat kepemimpinan Presiden Soeharto, dimana aturan tersebut termaktub dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan DaerahAturan tersebut menyebutkan bahwa yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tambang adalah pemerintah pusat. Hal ini disebabkan sistem pemerintahan sebelum berlakunya Undang-Undang 22 Tahun 1999 bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya, pengusahaan pertambangan batu bara, maupun yang lainya. Pejabat yang berwenang memberikan izin adalah menteri, dalam hal ini adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Namun sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 ini, kewenangan dalam memberikan izin kembali diserahkan ke Pemerintah daerah, dalam hal ini Provinsi, Kabupaten/Kota dan Pemerintah Pusat sesuai dengan kewenangannya. Begitu pula hingga saat ini, setelah undang-undang pemerintah daerah tersebut digantikan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan selanjutnya menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tidak diatur kewenangan dari pemerintah daerah di dalam pengelolaan pertambangan, namun di pasal 6, 7, dan 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang pertambangan Mineral dan batu bara diatur secara rinci kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan. Kewenangan pemerintah pusat dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara pasal 6 poin (K) tentang Izin Usaha Pertambangan.

Istilah 'Tongkat dan Batu jadi Tanaman' yang dipopulerkan oleh grup band Koes Plus tidaklah salah dengan kekayaan alam Indonesia saat ini. Bahkan, jauh sebelum Indonesia ada, bangsa Eropa sudah mengeksploitasi bangsa ini untuk mengeruk kekayaan alamnya, dari Sumatera hingga Papua. Untuk itu, tidaklah menjadi satu keheranan jika masalah tambang ini terus diributkan, terkhusus soal aturannya. Dari Undang-Undang (UU) satu ke UU lainnya,terus diubah oleh pengendali kekuasaan dengan alasan penyederhanaan aturan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia, seperti yang saat ini terjadi yakni pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 sebagai perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 yang menuai pro dan kontra dari publik maupun sesama anggota Parlemen itu sendiri. Pasca disahkannya UU Nomor 3 Tahun 2020 oleh DPR pada 10 Juni 2020 kemarin, para penggiat hukum energi dan pertambangan langsung melayangkan Judicial Review atau gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) atas beberapa pasal yang ada dalam UU Nomor 3 Tahun 2020 yang dinilai tidak sesuai dan memiliki banyak cacat prosedural seperti yang ada pada Pasal 6 Ayat (1) poin 'K' tentang Penerbitan Perizinan Usaha yang saat ini sudah diambil oleh Pemerintah Pusat dan Pasal 35 ayat (1) Usaha Pertambangan dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat, dan ayat (2) Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui pemberian: a. nomor induk berusaha; b. sertifikat standar; dan/atau c. izin. Padahal, sebelumnya pada Pasal 6 UU Nomor 4 Tahun 2009 segala perizinan diserahkan ke Pemerintah daerah, hal ini yang menjadi salah satu dari sekian poin yang digugat oleh para ahli hukum energi dan minerba, sebut saja Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (Pushep) Bisman Bakhtiar, Pengamat Hukum Energi dan Pertambangan Universitas Tarumanegara Ahmad Redi, Direktur Centre for Indonesian Resources Strategic Studies (CIRUSS) Budi Santoso dan lainnya (Baca; Kontan.id).

Harusnya Pemerintah memfokuskan kerja mereka pada kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan dari pembangunan nasional itu sendiri adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan dan berkemanusiaan. Ketersediaan sumber daya alam dalam meningkatkan

pembangunan sangat terbatas dan tidak merata, sedangkan permintaan sumber daya alam terus meningkat, akibat peningkatan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan penduduk. Dalam pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 oleh DPR RI, ada hal menarik yang terjadi di rapat paripurna DPR RI dimana Fraksi Partai Demokrat dengan tegas menolak pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 sebagai perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009. Fraksi Partai Demokrat sendiri sadar betul dengan kelebihan dari sektor Pertambangan Mineral dan Batu bara (Minerba) yang merupakan salah satu penyumbang PNBP pada APBN terbesar setiap tahunnya.

Penilaiain Fraksi Demokrat atas UU Nomor 3 Tahun 2020 sebagai perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 ini tidak terbuka oleh publik, sebagaimana dalam pernyataan mereka tercantum bahwa "pengaturan dan pengelolaannya harus disusun dengan terencana, transparan, akuntabel dan berazaskan keadilan. Kita semua tentu ingin sektor minerba dapat memberikan hasil yang maksimal, agar dapat memberikan sumbangsihnya terhadap pendapatan Negara". Pernyataan ini mengisyaratkan bahwa pembahasan UU Nomor 3 Tahun 2020 ini dilakukan secara tertutup dari publik, artinya ada ketidakberesan dalam pengesahan perubahan UU tersebut. Beberapa perubahan pada UU Nomor 3 Tahun 2020 ini perlu mendapat perhatian serius untuk memerangi tindak korupsi dalam proses pengurusan izin IUPK, IUP, dan IPR. Pasalnya, dalam perubahan ini, semua urusan diserahkan pada Pemerintah Pusat dan proses pengawasan dipastikan akan lebih sulit, ditambah lagi dengan hilangnya pasal 165 yang berbunyi setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPI yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Penghapusan ini memberikan peluang besar bagi pejabat untuk menyalahi wewenangnya dalam pengurusan izin (IUPK, IUP, dan IPR). Tidak sampai di situ, tumpang tindih aturan dalam UU Nomor 3 Tahun 2020 dengan Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja Omnibus Law melahirkan masalah baru, terkhusus soal perizinan usaha bagi masyarakat. Masalah lain

dalam pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba ini adalah akan terjadinya tumpang tindih aturan dengan Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja atau Omnibus Law yang sedang dibahas oleh DPR RI saat ini. RUU Cipta Kerja di Sektor Pertambangan Minerba Pasal 102 menyatakan bahwa perusahaan tambang wajib melakukan hilirisasi jika ingin melakukan ekspor. Bukan hanya sekadar kewajiban, tetapi melakukan hilirisasi yang memberi keuntungan lain terhadap pengusaha tambang, seperti dibebaskan dari Domestic Market Obligation (DMO), mendapat pemotongan pajak, pengenaan royalti 0 persen bahkan bisa memperpanjang kegiatan usaha tiap 10 tahun hingga seumur tambang.

Pertanyaannya adalah apakah semua perusahaan tambang di Indonesia melakukan hilirisasi sebagaimana diamanahkan dalam RUU Cipta Kerja Pasal 102 ini? Kita semua tahu bahwa hilirisasi itu tidak semudah yang dipikirkan, perlu biaya dan infrastruktur untuk melakukan amanah tersebut. Belum lagi dampak lingkungan yang akan terjadi ke depan nanti, efek dari perpanjangan kegiatan usaha, sumber daya mineral yang terkandung di alam Indonesia bisa-bisa bakal habis tak tersisa karena dieksploitasi oleh pengusaha besar akibat dari aturan itu sendiri. Atas dasar itu, perlu adanya peninjauan kembali terhadap produk UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba yang sudah disahkan oleh DPR-RI dan Pemerintah. Memberikan kemudahan bagi izin pertambangan rakyat sangat perlu saat ini dengan tidak mengabaikan peraturan yang ada demi terciptanya usaha yang baik, sehat dan jauh dari kerusakan alam.

Meski dalam pasal 34 ayat (4) dijelaskan Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun dalam hal ini Pemerintah daerah tidak mampu memutuskan sesuatu terkait dengan apa-apa yang menjadi masalah dalam izin pertambangan tersebut, seperti wilayah tambang masuk dalam kawasan lindung, atau usaha pertambangan nanti merusak alam karena keputusan tertinggi untuk memutuskan izin itu diterbitkan atau tidak ada pada Kementerian terkait. Sebagai contoh, dari sekian banyak tambang

batu bara yang beroperasi di Indonesia, hanya delapan perusahan tambang yang menunaikan kewajiban membayar jaminan operasi reklamasi dan pasca tambang. Artinya, pelanggaran-pelanggaran seperti ini tidak mampu ditertibkan oleh Pemerintah pusat karena dikuasai oleh pengusaha atau investor-investor besar (Baca Mangobay 2017). Lalu, bagaimana dengan proses izin yang baru akan dimulai? Disitu akan terjadi kebijakan atau keputusan-keputusan yang keluar dari aturan lantaran tidak ada pengawasan khusus kepada pihak yang mengeluarkan izin sebagaimana diatur dalam pasal 165 yang berbunyi setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPI yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp200.000.000,00.

Menariknya, dalam pasal 6 ayat 3 Pemerintah Pusat menetapkan batasan nilai investasi atau jumlah persentase kepemilikan saham badan usaha penanaman modal asing yang bergerak di bidang Pertambangan. Pada ayat 3 ini sangat baik untuk diambil alih oleh Pemerintah Pusat, karena nilai investasi atau skala penanaman modal dalam usaha pertambangan masuk dalam kategori besar. Atas dasar itu, sangat tepat Pemerintah Pusat mengatur tentang izin berusaha. Namun, untuk pertambangan dengan skala kecil atau usaha rakyat alangkah baiknya kewenangan itu dikembalikan ke Pemerintah Daerah (provinsi) atau Kabupaten/Kota, karena Pemerintah Daerah dipastikan menguasai wilayah-wilayah yang akan dijadikan areal tambang. Masalah pengawasan nanti sudah pasti diketahui batasan-batasan yang tidak boleh dilanggar oleh pemilik usaha.

Polemik pasal 6 dan pasal 35 tentang perizinan ini juga akan melahirkan masalah baru bagi dunia pertambangan, yakni terjadinya pelanggaran atau kerusakan lingkungan akibat beroperasinya pertambangan. Selama ini, masalah kerusakan lingkungan akibat pertambangan tidak lepas dari sistem pengawasan yang lemah oleh Pemerintah. Bagaimana dengan kondisi nanti, saat pengambilalihan kewenangan pemberian izin usaha tambang oleh Pemerintah Pusat, dan peran Pemerintah daerah berkurang. Memang benar, dalam Undang-Undang Nomor 3Tahun 2020 ada yang mengatur soal

pengawasan oleh Pemerintah Pusat, pemerintah daerah (Provinsi) dan Kabupaten/Kota, tetapi apakah aturan tersebut akan ditindak lanjuti oleh Pemerintah daerah? Sementara di Undang-Undang lama yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah daerah saja terjadi kelalaian dalam pengawasan pengeoperasian pertambangan, bagaimana apabila kewenangan itu dicabut?

Mengapa kewenangan izin usaha harus dikembalikan ke daerah, karena hampir semua wilayah pertambangan berada di daerah, dan pemerintah daerah sangat mengetahui lokasi-lokasi yang akan menjadi wilayah pertambangan. Selain itu, jika kewenangan tersebut diambil alih oleh pemerintah daerah, tentunya batas-batas yang terkait dengan kawasan tersebut akan diketahui oleh kearifan lokal daerah tersebut. Ada beberapa kawasan pertambangan di kawasan itu yang mendapat penolakan dari masyarakat sekitar karena dinilai merusak lingkungan sekitar, dan juga berpotensi melanggar hak ulayat (tanah adat). Untuk itu, pengembalian kewenangan perizinan kepada pemerintah daerah sangat tepat guna menjaga kearifan lokal suatu daerah. Seperti yang ditulis oleh Derita Prapti Rahayu, mahasiswa Universitas Indonesia dalam penelitiannya yang bertajuk 'Kearifan Lokal Pertambangan Rakyat Sebagai Bentuk Ekoliterasi di Kabupaten Bangka' . Penelitian tersebut menjelaskan, kegiatan penambangan, apapun bentuknya, tidak lepas dari permasalahan lingkungan. karena pada hakikatnya menambang berarti mengubah tatanan alam. Kapan dan di manapun kegiatan penambangan dilakukan akan bersentuhan langsung dengan perusakan lingkungan. Meski demikian, dalam eksploitasi pertambangan tetap harus diperhatikan aspek kelestarian lingkungan, sehingga tercipta masyarakat yang berkelanjutan yang disebut Capra ekoliterasi, sebagai kondisi di mana masyarakat memahami prinsip-prinsip ekologi dan hidup sesuai dengan prinsip-prinsip lingkungan dalam menata kehidupan bersama umat manusia di dunia. Pada dasarnya, *ecoliteracy* mengajak kita untuk memanfaatkan lingkungan alam sesuai dengan kebijakan lingkungan yaitu kearifan lokal yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan.

Di Indonesia sendiri, diakui terdapat kearifan lokal dalam pengelolaan lingkungan hidup yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya menggunakan istilah UUPPLH). Pasal 1 angka 30 UUPPLH menjelaskan bahwa kearifan lokal merupakan nilai-nilai luhur yang diterapkan dalam tatanan kehidupan masyarakat, antara lain untuk melindungi dan mengelola lingkungan secara berkelanjutan. Kearifan lokal juga merupakan salah satu prinsip dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang tertuang dalam Pasal 2 huruf (l) UUPPLH dan diperjelas dalam penjelasannya, yang dimaksud dengan asas kearifan lokal adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tatanan kehidupan komunitas. Ketentuan mengenai kearifan lokal ini juga menjadi dasar penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (RPPLH) yang harus memperhatikan kearifan lokal (Pasal 9 ayat (2) huruf (d) UUPPLH).

Undang-Undang ini juga mengatur tentang peran masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang dilakukan untuk mengembangkan dan memelihara budaya dan kearifan lokal dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup (Pasal 70 ayat (3) huruf (e) UUPPLH). Sikap terhadap alam dan lingkungan tentunya tidak lepas dari latar belakang budaya sebelumnya. Sastrosupeno menjelaskan bahwa keterkaitan antara manusia dengan alam dan lingkungan sangat erat sehingga suatu kepercayaan, nilai lokal, atau tradisi yang tumbuh, hal tersebut terkait dengan aturan moral lokal yang dikenal masyarakat dan merupakan perwujudan kearifan lokal. Menurut pendapat Gadgil dan Barkes, kearifan lokal tidak lepas dari unsur peraturan daerah, tradisi lokal, adat istiadat atau nilai-nilai budaya yang menjadi bukti hubungan harmonis antara masyarakat dan lingkungan. Yang dimaksud dengan kearifan lokal adalah kearifan lokal yang dapat dipahami sebagai gagasan lokal yang arif, penuh kearifan, bernilai, tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakat.

Pentingnya kearifan lokal sebagai dasar pengambilan keputusan pertambangan dalam menekan potensi kerusakan lingkungan juga

ditunjukkan oleh hasil penelitian Pusat Penelitian Politik dan Pemerintahan Departemen Politik Gadjah Mada di Banyuwangi, Jawa Timur tahun 2015 yang menemukan tambang emas di Gunung Tumpang Pitu, Desa Sumberagung, Kecamatan Pesanggaran. sebagai benteng alam yang melindungi masyarakat Tumpang Pitu dari bencana. Oleh karena itu, terlalu riskan jika kondisi alam diubah oleh kegiatan penambangan sehingga kerugian yang ditimbulkan akan lebih besar daripada manfaat yang dinikmati oleh penambangan.Sebelas uraian di atas menegaskan bahwa kelestarian lingkungan tetap menjadi prioritas dalam penambangan berdasarkan kearifan lokal masyarakat. Atas pertimbangan-pertimbangan ini, perlu adanya peninjauan kembali Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009.

Dari penjelasan di atas, ada beberapa poin yang mesti menjadi pertimbangan Pemerintah dan DPR-RI untuk kembali meninjau pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, khususnya pada pasal 6, pasal 35 tentang perizinan usaha pertambangan dan pasal 165 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 yang dihapus dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2020 yang berbunyi setiap orang yang mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPI yang bertentangan dengan Undang-Undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya diberi sanksi pidana paling lama 2 (dua) tahun penjara dan denda paling banyak Rp200.000.000,00. Adapun untuk pasal 6 dan 35 tentang izin usaha pertambangan, sebaiknya dilakukan revisi ulang dengan memberikan kewenangan mengeluarkan izin usaha pertambangan oleh Pemerintah daerah (Provinsi) dan Kabupaten/Kota seperti yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Alasan sederhana penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah daerah, karena Pemerintah daerah sudah menguasai betul wilayah-wilayah yang akan dijadikan lokasi pertambangan. Hal ini sangat tepat karena Pemerintah Daerah sangat mengetahui pengajuan izin akan dikeluarkan setelah memenuhi segala persyaratan, baik administrasi hingga kondisi lapangan.

Sementara untuk aturan yang tumpah tindih dalam aturan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 dengan Rancangan Undang-Undang Cipta

Kerja atau Omnibus Law, hal ini perlu dilihat kembali. Karena Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 sudah jelas mengatur hal ihwal soal pertambangan, baik Pasal 1 Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan ayat 1 pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batu bara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan/atau pemurnian atau pengembangan dan/atau pemanfaatan, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang hingga Pasal 174 yang mengatur tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus telah ditetapkan dalam waktu 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku. Aturan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 ini sudah jelas memuat banyak aturan terkait pertambangan Mineral dan Batu bara di Indonesia. Lantas, kenapa Pemerintah dan DPR-RI kembali memasukan aturan tentang pertambangan mineral dan batu bara di dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja atau Omnibus Law ini? Bukankah kebijakan ini akan menjadi tumpang-tindih aturan dalam mengelola sumber daya alam Indonesia, terkhusus masalah pertambangan.

Di sisi lain, kewenangan pemberian izin dari Pemerintah Pusat dikembalikan kepada Pemerintah Daerah (Provinsi) Kabupaten/Kota yang menguasai betul alam di daerah mereka. Pemerintah daerah dapat mengetahui lokasi mana yang memiliki potensi tambang tetapi tidak bisa dikelola karena pertimbangan kondisi alam atau kondisi adat istiadat daerah tersebut. Hal ini harus menjadi pertimbangan Pemerintah Pusat untuk menyerahkan kewenangan pemberian izin ke Pemerintah Daerah. Banyak kasus pembunuhan terjadi akibat dari penolakan pertambangan oleh masyarakat di satu tempat, lantaran pertimbangan kerusakan alam dan melanggar hak-hak ulayat adat daerah tersebut. Poin ini sudah diatur dalam konstitusi Pasal 32 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang telah memberikan penegasan bahwa negara mengakui dan menghormati kearifan lokal masyarakat Indonesia, yang berarti menghormati, mengakui dan menaati keberadaan kearifan lokal masyarakat. Kearifan lokal yang merupakan nilai,

tumbuh dan berkembang pada masyarakat lokal Indonesia yang menurut Esmi Warassih, nilai itu bagi masyarakat telah tertanam dalam jiwa/spirit yang dibangun oleh masyarakat itu dan tidak menjadikan dia hilang atau punah.

Masalah konflik antara masyarakat lokal dengan penguasa ini sudah diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ayat (1) kewenangan pemerintah provinsi dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara, antara lain, adalah: a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; b. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; c. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; d. pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan yang berdampak lingkungan langsung lintas kabupaten/kota dan/atau wilayah laut 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil; e. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batu bara sesuai dengan kewenangannya; f. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batu bara, serta informasi pertambangan pada daerah/wilayah provinsi; g. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batu bara pada daerah/wilayah provinsi; h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan di provinsi; i. pengembangan dan peningkatan peran serta masyarakat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; j. pengoordinasian perizinan dan pengawasan penggunaan bahan peledak di wilayah tambang sesuai dengan kewenangannya; k. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian serta eksplorasi kepada Menteri dan bupati/walikota; l. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan bupati/walikota; m. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan

pascatambang; dan n. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan, dan ayat (2) Kewenangan pemerintah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di Pasal 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 ayat (1) Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batu bara, antara lain, adalah: a. pembuatan peraturan perundang-undangan daerah; b. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat, dan pengawasan usaha pertambangan di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; c. pemberian IUP dan IPR, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan operasi produksi yang kegiatannya berada di wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut sampai dengan 4 (empat) mil; d. penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian, serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batu bara; e. pengelolaan informasi geologi, informasi potensi mineral dan batu bara, serta informasi pertambangan pada wilayah kabupaten /kota; f. penyusunan neraca sumber daya mineral dan batu bara pada wilayah kabupaten/kota; g. pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat dalam usaha pertambangan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; h. pengembangan dan peningkatan nilai tambah dan manfaat kegiatan usaha pertambangan secara optimal; i. penyampaian informasi hasil inventarisasi, penyelidikan umum, dan penelitian, serta eksplorasi dan eksploitasi kepada Menteri dan gubernur; j. penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada Menteri dan gubernur; k. pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pascatambang; dan l. peningkatan kemampuan aparatur pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan, dan ayat (2) Kewenangan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk meminimalisir terjadinya konflik antara masyarakat lokal dengan penguasa soal hal-hal yang berkaitan dengan kearifan lokal ini, perlu pengertian Pemerintah Pusat bahwa kearifan lokal suatu daerah hanya bisa dipahami oleh orang-orang setempat, dalam hal ini Pemerintah Daerah. Bentrokan antara masyarakat dengan penguasa hampir setiap tahun terjadi di Indonesia, dan Pemerintah tidak banyak berbuat lantaran pertimbangan pendapatan negara atau ada tangan-tangan kuasa yang tidak bisa disentuh oleh aturan yang sudah dibuat. Oleh sebab itu, peninjauan kembali pasal 6, pasal 35 tentang pemberian izin usaha pertambangan perlu dilakukan demi kemaslahatan masyarakat, kemajuan daerah dan menghadirkan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia secara menyeluruh.

Saran dan Gagasan

Berdasarkan pada kajian dan elaborasi di atas, maka ada beberapa saran yang patut diajukan untuk merespon kondisi saat ini. *Pertama,* izin usaha rakyat baiknya dikembalikan ke Pemerintah daerah (Provinsi) dan Kabupaten/Kota karena mereka paham betul wilayah yang akan dijadikan areal pertambangan. Apakah masuk dalam kawasan lindung atau tidak, dan apakah melanggar lingkungan atau tidak.

Kedua, UU Minerba harus ditarik keluar dari Pembahasan Rancangan Undang-undang Cipta Kerja atau Omnibus Law untuk menghindari terjadinya tumpang-tindih aturan. *Ketiga,* Pasal 165, tentang sanksi bagi pejabat yang menyalahgunakan wewenang untuk mengeluarkan izin (IUPK, IUP, dan IPR) di UU Nomor 4 Tahun 2009 harus ada pada perubahan UU Nomor 3 Tahun 2020.

Keempat, pemerintah dan DPR-RI harus terbuka dalam membahas produk UU. *Kelima,* masalah lingkungan harus menjadi perhatian Pemerintah dalam memberikan izin usaha pertambangan, karena sejauh ini dari laporan lembaga swadaya masyarakat atau organisasi pemerhati lingkungan, yang sering merusak lingkungan atau alam adalah pertambangan. *Keenam,* pemerintah harus fokus menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi bangsa saat ini, yakni pandemic Covid-19, karena masalah ini sangat penting dan urgen dari

pengesahan UU Nomor 3Tahun 2020 atau RUU Cipta Kerja yang sedang dibahas.

Referensi

Jurnal:

1. Tri Haryati, 2011, Perizinan Pertambangan Di Era Reformasi Pemerintahan Daerah, Studi Tentang Perizinan Pertambangan Timah Di Pulau Bangka, Universitas Indonesia, Jakarta.
2. Bambang Yunianto, 2015, Pengalokasian Wilayah Pertambangan Rakyat: Kasus Tambang Dolomit Di Kecamatan Palang-Kabupaten Tuban, Puslitbang Teknologi Mineral dan Batu bara, Bandung.

Internet:

1. Berita Media Kontan.id (https://today.line.me/id/v2/article/Pengamat+hukum+pertambangan+tagih+penerbitan+UU+Minerba+baru-BQExL6) Diakses pada 25 September 2020 Pukul 22.08 WIB
2. Teori Pertambangan Jacky Miner (https://jackyminer.wordpress.com/tag/pertambangan/) diakses pada 25 September 2020 pukul 22:20
3. Media Hukumonline.com (Draf Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 dan Draf Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020).
4. Mangobay, Situs Berita Lingkungan (https://www.mongabay.co.id/2017/05/17/kerusakan-lingkungan-akibat-tambang-batu bara-terus-berlanjut-apa-solusinya/) Diakses pada 25 September 2020 pukul 23:11

Undang-Undang

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara
4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Minerba
5. Undang-Undang Dasar 1945

6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
7. Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja Omnibus Law
8. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969
9. Peraturan Pemerintah Nomor 75 tahun 2001
10. Peraturan Pemerintah (Perpres) Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu bara
11. Peraturan Menteri Nomor 23 Tahun 2010

Resentralisasi Negara : Catatan Kritis atas UU No. 3/2020 tentang Minerba

Oleh M. Kholid Syeirazi

Direktur Eksekutif Center for Energy Policy, Pemohon Uji Materi UU No. 3/2020

Pendahuluan

Kepemilikan negara (*state ownership*) terhadap sumber daya alam dianggap telah *given*. Berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB No. 1803 (XVII) tahun 1962 tentang Kedaulatan Permanen Negara terhadap Sumber Daya Alam (SDA), *state ownership* melekat pada setiap negara berdaulat. Dengan atau tanpa ditegaskan oleh konstitusi, setiap negara merdeka—atas nama rakyat—berdaulat atas kepemilikan SDA sebagai '*the sole titular of ownership rights*'. Ini memberikan hak kepada pemegangnya untuk menarik pajak, mencabut konsesi yang diberikan, dan hak membuat undang-undang terkait pengelolaan SDA untuk kepentingan umum (Mommer, 2002). Di negara yang baru lepas dari belenggu kolonial, negara adalah penjaga satu-satunya hak atas kedaulatan permanen (*the sole custodians of the right to permanent sovereignty*). Meski dapat menimbulkan konsentrasi kekuasaan, tafsir etatis semacam ini dapat dipahami sebagai bagian dari proses emansipasi ekonomi dan politik negara berkembang (Schrijver, 1997). Dalam konstitusi Indonesia, kedaulatan negara atas SDA tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945 ayat (3) 'Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.'

Jika *state ownership* telah menjadi standar di antara negara-negara pemilik SDA dan dianggap sebagai *default*, variasi sebenarnya terletak pada struktur kontrol terkait hak ekstraksi atas sumber daya mineral (*mineral rights*). *State control* bervariasi dari nol hingga 100 persen (Sarbu, 2014). Sebagian negara

menyerahkan kuasa pertambangan kepada pemerintah, lainnya menunjuk SOE (*State-Owned Enterprise*) sebagai pemegang monopoli atas *mineral rights*, beberapa membagi sebagian atau semua hak ekstraksi kepada operator swasta. Variasi ini tertuang dalam *administrative design* yang mengatur relasi kelembagaan negara dan swasta; dan (2) *fiscal arrangement* yang mengatur pola pengusahaan dan bagi hasil *revenue*.

Minyak dan Minerba

Sumber daya mineral adalah semua bahan galian yang terkandung di perut bumi dan dipakai untuk memenuhi kebutuhan manusia. Sebagian mineral adalah sumber energi primer seperti migas dan batu bara. Sebagian lainnya adalah mineral lain yang berbentuk logam dan non-logam. Contoh mineral logam adalah emas, timah, nikel, tembaga, dan bauksit. Contoh mineral non-logam adalah fosfat, andesit, asbes, intan, belerang, dan granit. Bahan galian tidak diproduksi manusia. Manusia mengambilnya dengan cara mengekstraksi dari perut bumi, karena itu disebut sebagai sektor ekstraktif.

Mahkamah Konstitusi (2004: 335) membagi SDA berdasarkan tingkat strategisnya ke dalam tiga kelompok. *Pertama*, penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Termasuk dalam kelompok ini adalah migas dan batu bara. *Kedua*, penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Termasuk dalam kelompok ini adalah jenis-jenis mineral logam dan non-logam. Ketiga, tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Termasuk dalam kelompok ini adalah air. Perbedaan kedudukan SDA mempengaruhi variasi tata kelola. Selain karena tingkat strategisnya, struktur kontrol negara berubah dari masa ke masa seiring dengan paradigma yang dianut oleh para pengurusnya.

Tata kelola minyak dibedakan dari tata kelola minerba. Menggantikan *Indische Mijnwet* 1899, kemerdekaan Indonesia membangkitkan nasionalisme sumber daya (*resources nationalism*) yang melahirkan tiga undang-undang: UU Nomor 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan yang menganulir seluruh konsesi yang diberikan sebelum tahun 1949; UU No. 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan yang mengatur pertambangan

umum, dan UU No 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang mengatur khusus soal migas. Inti dari tiga undang-undang ini adalah mencabut *Indische Mijnwet* 1899, menegaskan kontrol negara, dan merancang tata kelola pertambangan yang sejalan dengan cita-cita nasional.

UU No. 37 Prp/1960 (Pasal 4) menegaskan pengusahaan bahan-bahan galian strategis hanya dapat dilakukan oleh Negara melalui Perusahaan Negara. Perusahaan Negara, sebagai pemegang kuasa pertambangan, dapat bekerja sama dengan daerah atau perusahaan daerah. Swasta, diutamakan bentuknya koperasi, hanya boleh ikut mengusahakan penambangan golongan vital bekerja sama dengan perusahaan negara, perusahaan daerah, atau perusahaan hasil kerja sama negara dan daerah. UU No. 44 Prp. Tahun 1960 menegaskan migas adalah galian strategis yang hanya boleh diusahakan oleh Perusahaan Negara sebagai pemegang kuasa pertambangan. Terhadap wilayah kerja yang belum atau tidak dapat dikerjakan oleh Perusahaan Negara, Pemerintah dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor Perusahaan Negara. UU No. 8/1971 menegaskan Perusahaan Negara yang dimaksud adalah Pertamina.

Di sektor migas, kontrol negara dilakukan melalui BUMN dhi. Pertamina, dalam tata kelola yang menumpukan kewenangan pada dua entitas, yaitu Pemerintah sebagai regulator dan Pertamina sebagai operator merangkap prinsipal kontrak dan pengawas. Tata kelola ini disebut dengan istilah dua kaki. Desain administrasinya dirancang dalam pola B2B (*Business to Business*). Desain fiskalnya adalah kontrak bagi hasil (PSC) dengan sistem *cost recovery*. Kelebihan PSC berpola B2B adalah (i) kedudukan negara di atas kontrak; (ii) migas yang diproduksi tetap milik negara, *transfer of ownership* terjadi di titik ekspor (*point of sale*); (iii) kontraktor berhak membukukan cadangan dan berhak atas *fiscal stability* sampai berakhirnya kontrak; (iv) *host country* menerima tiga komponen penerimaan yaitu pajak, royalti, dan *profit sharing*; dan (v) partisipasi NOC mempermudah terjadinya *transfer of knowledge* dan *transfer of technology*, sekaligus menjadi 'mata' negara untuk mengawasi kinerja kontrakter asing.

Tata kelola pertambangan umum mengambil jalan lain sejak pengesahan UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA). *Beleid* ini melegalkan penanaman modal asing di sektor pertambangan berdasarkan kerja sama berpola G2B (*Government to Business*). Padahal, UU Pertambangan menegaskan pengusahaan oleh swasta hanya dimungkinkan melalui kerja sama dengan Perusahaan Negara/Daerah dalam pola B2B. Setelah KK I ditandatangani oleh Pemerintah dan PT Freeport Indonesia pada 5 April 1967, pemerintah mengesahkan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (UUPP) sebagai pengganti UU No. 37 Prp Tahun 1960.

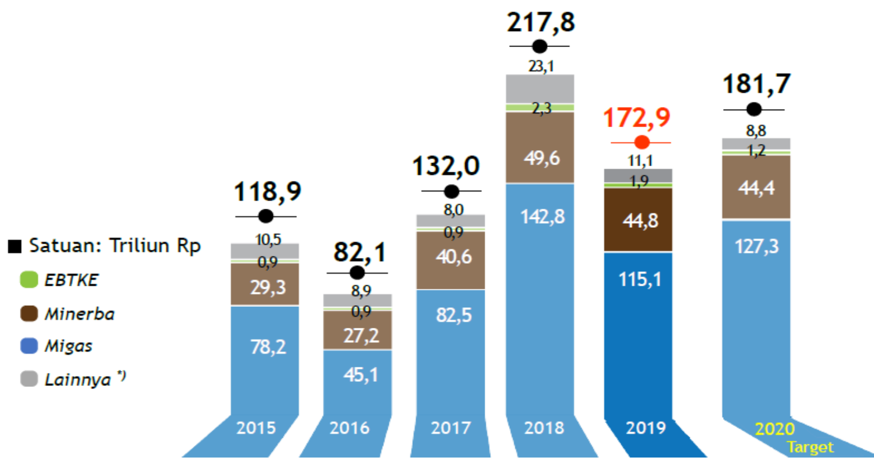
Beleid baru ini menetapkan Menteri sebagai pemegang kuasa pertambangan. Menteri dapat menunjuk Instansi Pemerintah, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan hasil kerja sama keduanya, dan badan atau perseorangan swasta untuk melakukan usaha pertambangan (Pasal 4 dan 5 UU No. 11/1967). Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor Perjanjian Karya berpola G2B (Pemerintah dan Swasta) atau B2B (Perusahaan Negara dan Swasta). Setelah 1996, berdasarkan Kepmentamben No. 1409.K/201/M.PE/1996, kontrak karya pertambangan umum dalam rangka PMA semua berpola G2B. Kontrak berpola G2B menimbulkan isu kedaulatan karena status negara/pemerintah adalah para pihak di dalam kontrak yang berkedudukan sederajat. Begitu negara/pemerintah menandatangani kontrak, ia terikat dengan seluruh isinya. Negara/pemerintah tidak boleh menerbitkan regulasi yang menyalahi kontrak. Jika itu terjadi, kontrak dianggap sebagai undang-undang yang bersifat *lex specialis*.

Jika desain administrasi sektor migas adalah B2B (*Business to Business*) dengan sistem fiskal *cost recovery*, desain administrasi sektor minerba adalah G2B dengan sistem fiskal konsesi. Konsesi adalah izin yang diberikan oleh negara kepada pelaku usaha untuk melakukan eksplorasi dan produksi serta memasarkan hasilnya tanpa melibatkan *host country* dalam manajemen operasi. Konsesi disebut juga dengan sistem *tax & royalty* karena *host country* mendapatkan dua jenis penerimaan, yaitu pajak dan royalti. Pembayaran

pajak dan royalti adalah imbal balik dari seluruh hasil produksi yang sepenuhnya menjadi hak konsesioner.

Sebagai desain fiskal tertua, yang juga pernah digunakan oleh Indonesia era kolonial, konsesi masih diadopsi oleh negara-negara liberal yang menganggap mineral sebagai *private goods*. Kelebihan konsesi adalah (i) hubungan keperdataan bersifat vertikal, *host country* berada di atas pelaku usaha dalam ranah hukum publik; (ii) *host country* berhak mengubah regulasi terkait tarif pajak dan royalti, termasuk menerapkan pajak atas keuntungan lebih; dan (iii) *host country* berhak menjatuhkan sanksi terhadap pelaku usaha, termasuk pencabutan lisensi. Cacat utamanya: (i) konsesi biasanya diberikan dalam jangka waktu yang sangat panjang; (ii) *host country* menyerahkan sepenuhnya *mineral right, mining right, dan economic right* kepada konsesioner; (iii) *host country* sama sekali tidak terlibat dalam operasi produksi; (iv) mineral yang diproduksi sepenuhnya milik konsesioner, transfer kepemilikan (*transfer of ownership*) terjadi di kepala sumur (*well head*); dan (v) *host country* menerima dua komponen penerimaan, pajak dan royalti, yang dihitung sendiri oleh konsesioner (Wright & Gallun, 2008). Di negara dengan institusi yang belum mapan, model konsesi atau kontrak G2B cenderung merugikan *host country*. Negara tidak terlibat dalam operasi produksi, tidak berhak atas hasil produksi, dan hanya menerima pajak dan royalti yang jumlahnya dihitung sendiri oleh pelaku usaha

Dalam PKP2B pertambangan batu bara, selain menerima pajak dan royalti, negara menerima sejumlah bagi hasil. Dalam periode 1981-1996, ketika kontrak berpola B2B, bagi hasil diterima dalam bentuk natura (*in kind*). Setelah tahun 1996, ketika kontrak dirombak berpola G2B, bagi hasil diterima dalam bentuk tunai (*in cash*). Jumlahnya sebesar 13,5 persen, dikenal dengan nama PHT/DHPB (Penjualan Hasil Tambang/Dana Hasil Penjualan Batu bara). PKP2B berpola B2B mengadopsi sistem bagi hasil yang berlaku di industri migas. Kontribusi subsektor migas mendominasi penerimaan ESDM. Di subsektor minerba, yang pernah mengadopsi model bagi hasil migas, sumbangan batu bara menyumbang penerimaan lebih besar bagi negara (lihat Gambar 4).



Gambar 4 Penerimaan Sektor ESDM, 2015-2020

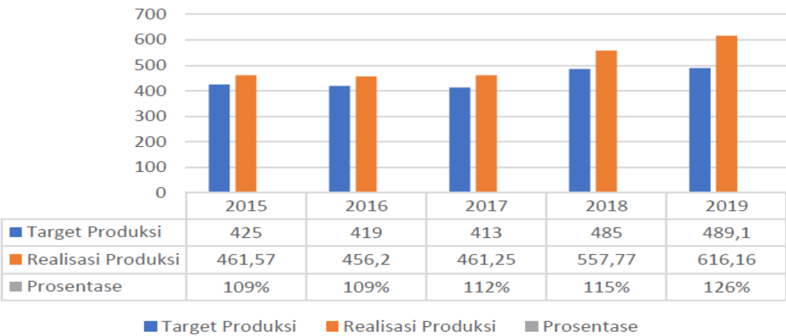
Sumber: KESDM

Indonesia pasca reformasi merombak desain administratif sektor migas. Melalui UU Migas No. 22/ 2001, Pertamina bukan lagi pemegang Kuasa Pertambangan yang mewakili Pemerintah sebagai prinsipal kontrak, tetapi operator biasa yang menjalankan fungsi komersial. Tata kelola hulu migas dirombak, dari B2B (*Business to Business*) yang bertumpu pada Pemerintah dan Pertamina menjadi G2B (*Government to Business*) yang bertumpu pada Pemerintah, BP Migas, dan kontraktor (NOC dan IOCs). UU Migas memisahkan fungsi kebijakan, regulasi, dan komersial di tiga institusi yang berbeda. Fungsi kebijakan oleh Menteri, fungsi regulasi dan pengawasan oleh BP Migas, fungsi komersial oleh operator. Tata kelola ini dikenal dengan sistem tiga kaki, tetapi dianggap cacat dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada 2012. Menurut MK (2012: 101), bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan utama adalah pengelolaan secara langsung melalui BUMN. Konstruksi penguasaan tanpa kewenangan menunjuk langsung NOC telah mendegradasi kedaulatan negara.

Di sektor minerba, konsesi/lisensi diadopsi oleh UU No. 4 Tahun 2009 dengan nama IUP (Izin Usaha Pertambangan). Dari perspektif kedaulatan, lisensi lebih baik daripada rezim kontrak berpola G2B. Dalam konsesi, kedudukan negara/pemerintah di atas kontraktor. Dalam kontrak G2B, kedudukan negara/pemerintah dan kontraktor sederajat, masing-masing sebagai para pihak di dalam kontrak (*contracting parties*). Namun, konsesi/lisensi tetap mengandung tiga cacat utama: negara absen dalam operasi produksi, mineral sepenuhnya milik konsesioner, dan negara hanya menerima pajak dan royalti yang dihitung sendiri oleh konsesioner. Memindahkan isi lama dalam botol baru, IUP justru memperburuk keadaan, karena membagi kewenangan penerbitan IUP ke kepala daerah. Dengan cara ini, sumber mineral strategis, termasuk batu bara, diserahkan kepada sistem yang rentan menjadi ajang korupsi dan perburuan rente para elit lokal. Sudah menjadi rahasia umum, untuk mengurus perizinan tambang, pelaku usaha harus menyerahkan sejumlah uang kepada oknum Kepala Daerah. Untuk memperoleh IUP hingga tahap operasi, setidaknya dikeluarkan suap dari Rp 3 miliar hingga 10 miliar. Uang itu dibagikan kepada kepala daerah dan beberapa elemen di Badan Pertanahan Nasional, Kepolisian, Kejaksaan, TNI, dan jatah preman untuk memuluskan proses bisnis pertambangan (Hamidi, 2015).

Sistem konsesi membuat negara, dhi. Pemerintah Pusat, kehilangan kendali dalam mengatur dan mengawasi IUP. Ini terlihat dalam beberapa indikator. Pertama, dari segi jumlah, IUP sangat aktif diterbitkan oleh pihak yang diberi wewenang oleh UU No. 4/2009. Hingga awal 2014, terdapat 10.922 IUP lokal di seluruh Indonesia, 69 persen di antaranya berada di 12 provinsi yang menjadi fokus Korsup (Koordinasi dan Supervisi) Minerba yang diinisiasi KPK. Korsup menemukan perizinan bermasalah di sekitar 2 juta hektar lahan, mencakup 721 IUP 12 provinsi, lebih dari separuhnya adalah IUP batu bara. Jumlah IUP yang dinyatakan *clear and clean* (CnC) hanya 6.042, sisanya bermasalah, baik karena tumpang tindih lahan, perizinan, maupun lingkungan. Banyak juga pemegang IUP yang tidak membayar pajak. Setelah gencar ditertibkan, jumlah IUP menyusut menjadi 9.074 pada 2017.

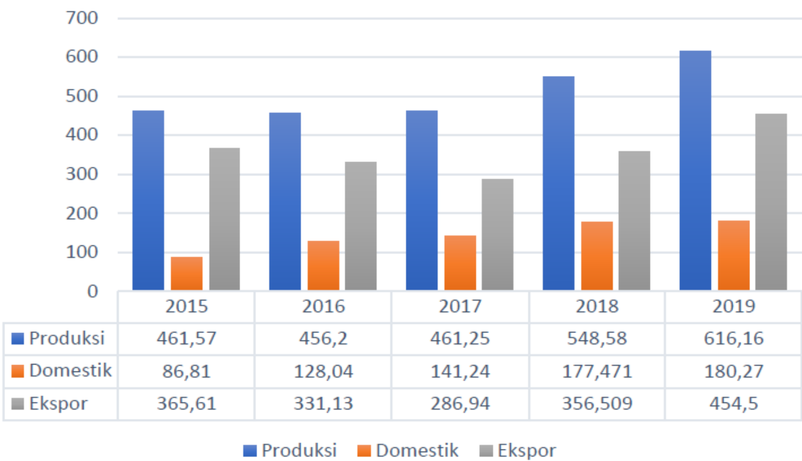
Dari jumlah itu, yang CnC 6.565 IUP, yang non-CnC 2.509. Kedua, Pemerintah kehilangan kendali dalam mengontrol produksi. Ini terlihat dari realisasi produksi batu bara yang selalu di atas target selama beberapa tahun. Jumlah produksi ini mengabaikan tingkat kebutuhan domestik sehingga sebagian besar batu bara harus diekspor (lihat Gambar 5 dan 6).



	2015	2016	2017	2018	2019
Target Produksi	425	419	413	485	489,1
Realisasi Produksi	461,57	456,2	461,25	557,77	616,16
Prosentase	109%	109%	112%	115%	126%

Gambar 5 Target dan Realisasi Produksi Batu bara, 2015-2019

Sumber: Ditjen Minerba KESDM



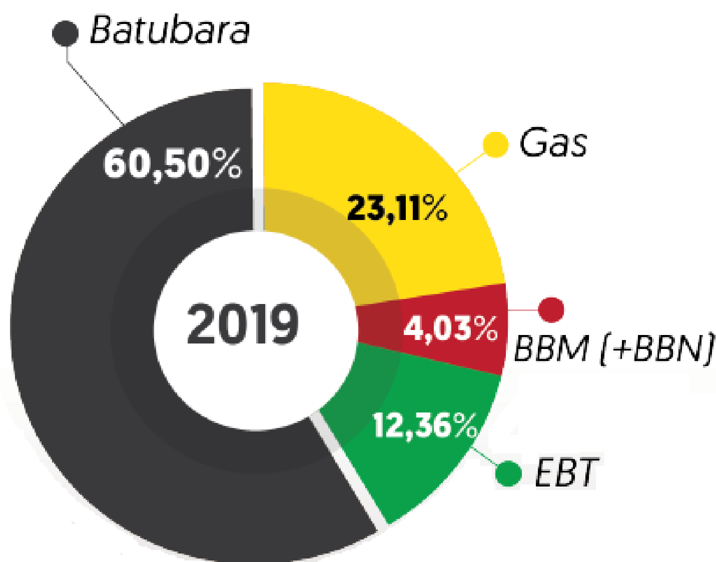
	2015	2016	2017	2018	2019
Produksi	461,57	456,2	461,25	548,58	616,16
Domestik	86,81	128,04	141,24	177,471	180,27
Ekspor	365,61	331,13	286,94	356,509	454,5

Gambar 6 Produksi Batu bara, Domestik vs Ekspor, 2015-2019.

Sumber: Ditjen Minerba KESDM

Mengingat batu bara adalah energi primer yang berasal dari fosil yang tak terbarui, *revenue-oriented* merupakan penyakit rabun dekat yang mengancam ketahanan energi jangka panjang. Rezim UU Minerba menghancurkan tata kelola sebelumnya yang membedakan golongan galian berdasarkan nilai strategisnya bagi negara. Berdasarkan PP No. 25 Tahun 1964 dan PP No. 27 Tahun 1980 Tentang Penggolongan Bahan-bahan Galian, batu bara bersama migas adalah galian strategis. Emas, perak, tembaga, intan, dan permata termasuk golongan vital. Golongan bukan strategis dan vital termasuk asbes, pasir kwarsa, batu apung, marmer, dan batu kapur. PP No. 23 Tahun 2010, yang merupakan turunan UU No. 4/2009, merombak penggolongan tambang ke dalam lima komoditas yaitu mineral radioaktif, mineral logam, mineral bukan logam, batuan, dan batu bara. Tata kelolanya dipukul rata: tambang pasir dan kerikil kali tidak beda dengan tambang batu bara. Semuanya dengan sistem IUP, yang kewenangannya dilimpahkan ke kepala daerah.

Jika mengacu kepada *beleid* lama, tata kelola mineral semestinya dibedakan berdasarkan nilai strategisnya bagi negara. Tata kelola Golongan A beda dengan Golongan B. Tata kelola Golongan B beda dengan Golongan C. Penyamarataan ini menjadikan negara kehilangan kendali dalam cabang produksi strategis yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Listrik penting bagi negara karena terkait dengan stabilitas nasional dan menguasai hajat hidup orang banyak. Listrik adalah energi sekunder yang dibangkitkan dari energi primer. Bahan primer energi listrik berasal dari beberapa sumber energi seperti gas (PLTG), batu bara (PLTU), dan EBT (PLTS, PLTA, PLTB). Dalam bauran energi primer pembangkit listrik, batu bara mendominasi pasokan bahan baku (lihat Grafik 5). Menyamakan tata kelola batu bara dengan tata kelola pasir kuarsa sebagai komoditas biasa adalah gejala dari penyakit rabun dekat yang tidak kompatibel dengan upaya mewujudkan kemandirian dan ketahanan energi.



Gambar 7 Bauran Energi Primer Pembangkit Listrik

Sumber: KESDM

Kontrol Negara dan Institusi Tata Kelola

Sejumlah literatur menegaskan tata kelola merupakan kunci mengolah kekayaan SDA menjadi berkah dan bukan kutukan. Leibbrandt & Lynham (2018) menegaskan '*good institutions are the cause for abundant resources to be a blessing.*' Luong & Weinthal (2010) menyimpulkan seluruh saluran masuk kutukan SDA bermuara pada institusi. Institusi yang lemah adalah akibat langsung sekaligus sebab utama kekayaan mineral menjadi kutukan. Semakin rendah kualitas institusi, semakin menguntungkan bagi aktivitas perburuan rente dan semakin kurang menguntungkan bagi kewirausahaan produktif (Kaznacheev, 2017). Negara-negara yang bergantung kepada rente SDA umumnya enggan berinvestasi dalam pembangunan institusi, terutama institusi yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas, dan memilih mengoptimalkan penggunaan diskresi dalam proses pembuatan kebijakan

dan distribusi rente SDA. Institusi merupakan faktor mitigasi (*mitigating factor*) yang mengurangi risiko kutukan (Dauvin & Guerreiro, 2017).

Luong & Weinthal (2006) membedakan empat variasi kepemilikan dan kontrol negara dalam pengelolaan SDA:

1. Kepemilikan negara dengan kendali. Negara memiliki hak untuk mengembangkan deposit mineral dan memegang mayoritas saham (51% +) dalam produksi, pemurnian, dan/atau fasilitas ekspor. Keterlibatan asing di sektor mineral terbatas pada partisipasi dalam kontrak tanpa kontrol manajerial dan operasional, seperti subkontraktor jasa (*service contract*).
2. Kepemilikan negara tanpa kendali. Negara memiliki hak untuk mengembangkan deposit mineral dan memiliki mayoritas saham (51% +) dalam fasilitas produksi, pemurnian, dan/atau ekspor. Investor asing diizinkan berpartisipasi dalam kontrak yang lebih permisif, seperti kontrak bagi hasil, yang memberi mereka kontrol manajerial dan operasional.
3. Kepemilikan domestik swasta. Perusahaan swasta domestik memiliki hak untuk mengembangkan deposit mineral dan memiliki mayoritas saham (51% +) dalam fasilitas produksi, pemurnian, dan/atau ekspor.
4. Kepemilikan asing swasta. Perusahaan asing swasta memiliki hak untuk mengembangkan cadangan mineral dan memegang mayoritas saham (51% +) dalam fasilitas produksi, pemurnian, dan/atau ekspor.

Struktur kepemilikan dan kontrol akan membentuk dan mempengaruhi perkembangan kelembagaan. Jika mengacu kepada klasifikasi ini—meskipun punya kelemahan karena tidak membedakan antara struktur kepemilikan dan kontrol—Indonesia mempunyai variasi dalam pengelolaan sektor ESDM. Di subsektor migas, Indonesia mengembangkan tata kelola jenis kedua: kepemilikan negara tanpa kendali. Negara c.q. Pemerintah adalah pemegang *mineral rights*, tetapi melimpahkan kontrol operasional dan manajerial dalam aktivitas eksplorasi dan produksi kepada kontraktor asing/swasta sebagai Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS). Kontraktor berhak atas bagi hasil

produksi dan berhak membukukan cadangan mineral. Di subsektor minerba, Indonesia mengembangkan tata kelola jenis ketiga dan keempat: kepemilikan domestik swasta dan kepemilikan asing swasta. Dengan sistem IUP atau kontrak berbasis pajak dan royalti (KK dan PKP2B), pelaku usaha (asing dan domestik) mengendalikan sepenuhnya hak atas produksi dan hasil produksi.

Di subsektor mineral logam seperti emas, perak, dan tembaga, mayoritas kontrol dan kepemilikan produksi—terutama di zaman Orde Baru—berada di tangan kontraktor Kontrak Karya berbasis PMA (penanaman modal asing). Setelah era IUP, sektor ini diusahakan dalam skala lebih kecil oleh pemegang IUP-IUP lokal. Di subsektor batu bara, struktur kontrol dan kepemilikan semula dikuasai oleh pemegang PKP2B berbasis PMA. Setelah proses divestasi, mayoritas PKP2B dikuasai oleh swasta domestik. Pasca UU No. 4/2009, produksi batu bara disumbang signifikan oleh pemegang IUP-IUP lokal. Dari realisasi produksi batu bara pada 2019 sebesar 616.2 juta ton, misalnya, 36.3 persen atau 223.8 juta ton disumbang oleh IUP daerah (lihat Tabel 3).

Satuan: Juta Ton

Uraian Produksi	Realisasi 2019
Kewenangan Pusat	392,33 Juta Ton
PKP2B	332,12 Juta Ton
IUP BUMN	28,08 Juta Ton
IUP PMA	32, 13 Juta Ton
IUP Daerah	223,83 Juta Ton
TOTAL	**616,16 Juta Ton**

Tabel 3 Produsen Batu bara tahun 2019

Sumber: Ditjen Minerba, 2019.

Meskipun produksi di subsektor migas juga didominasi oleh KKKS asing, tetapi kendali negara, baik dalam produksi maupun anggaran, jauh masih lebih kuat dibanding di subsektor minerba. Negara, dengan sistem PSC, masih memegang kontrol dalam rencana pengembangan (POD/*Plan of Development*) dan anggaran (WP&B/*Work Program & Budget*) melalui menteri

dan aparatur menteri (SKK Migas). Negara masih hadir dalam manajemen operasi hulu, meskipun tidak langsung karena SKK Migas bukan entitas bisnis. Di subsektor minerba, dengan sistem IUP, negara 'lepas tangan' (*hand off*) dan lepas kendali dalam operasi produksi dan menyerahkan 'sepenuhnya' pengusahaan minerba dalam kontrol pelaku usaha. Negara hanya menerima pajak dan royalti yang dihitung sendiri oleh mereka. Dari latar belakang ini, kelahiran UU No. 3/2020 yang merevisi UU No. 4/2009 dapat dipahami sebagai resentralisasi negara atau upaya mengambil alih kembali kendali negara c.q. Pemerintah Pusat dalam pengolaan sektor minerba.

Resentralisasi Negara

Kelahiran UU No. 3/2020 adalah terapi jangka pendek untuk memulihkan kendali negara c.q. Pemerintah Pusat dalam menjawab masalah kepastian investasi. Setelah berlalu *booming* harga komoditas yang berlangsung cukup lama (2000-2014), Pemerintah perlu menjamin kepastian investasi di tengah penurunan harga dan permintaan global terhadap komoditas primer. Harga minyak dan batu bara tertekan cukup dalam. Ditambah dengan pandemi Covid-19 yang menghancurkan permintaan global, masing-masing negara berupaya mempertahankan pertumbuhan dengan menjaga investasi agar tidak lari ke luar negeri. Dalam teori siklus pasar, negara mengambil kebijakan tarik-ulur terhadap investasi asing di sektor SDA. Pada saat harga rendah, negara menggelar karpet merah membujuk investasi untuk datang dan bertahan. Pada saat harga tinggi, negara berupaya melakukan renegosiasi terkait *fiscal term* dalam rangka menaikkan penerimaan. Upaya ini paling efektif dilakukan oleh pemerintah pusat yang punya kewenangan untuk membuldozer seluruh hambatan investasi, termasuk oleh pemerintah daerah dengan birokrasi yang tidak ramah investasi.

Alih-alih menata ulang sektor minerba dengan membedakan prioritas galian berdasarkan nilai strategisnya bagi negara, UU No. 3/2020 mengambil semua kewenangan daerah dalam penerbitan IUP dan menyerahkannya kepada Menteri. Pasal 4 ayat (2) UU ini menegaskan, "Penguasaan Mineral

dan Batu bara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat." Pasal 35 ayat (1): "Usaha Pertambangan dilaksanakan berdasarkan Perizinan Berusaha (PB) dari Pemerintah Pusat.

Kewenangan penerbitan IUP, yang oleh UU 4/2009 dibagi ke Pemerintah Daerah, diresentralisasi dengan sedikit pengecualian yang bersifat opsional sebagaimana tertuang di dalam Pasal 35 ayat (4): "Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2)/IUPK kepada Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Yang bersifat mandatoris adalah kewajiban Pemerintah Daerah untuk ikut menjamin kelangsungan kegiatan tambang, baik dalam penyediaan ruang maupun perizinan turunan. Pasal 17A ayat (2) dan (3) UU 3/2020 berbunyi: (2) "Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjamin tidak ada perubahan pemanfaatan ruang dan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pada WIUP Mineral logam dan WIUP Batu bara yang telah ditetapkan; (3) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjamin penerbitan perizinan lain yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan kegiatan Usaha Pertambangan pada WIUP Mineral logam dan WIUP Batu bara yang telah ditetapkan sepanjang telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Ketentuan ini menempatkan daerah sebagai pendamping-penyerta untuk memuluskan sektor pertambangan yang sepenuhnya dikendalikan oleh pusat. Kewenangan hulu daerah dilucuti, tetapi disertakan dalam pengamanan di sisi hilir.

Dengan merombak IUP menjadi PB, rezim UU No. 3/2020 meneruskan konsesi yang berlaku untuk semua jenis komoditas. Konsesi, di negara dengan institusi yang belum mapan, cenderung merugikan *host country*. Terlebih, jika komoditas itu strategis seperti batu bara, negara kehilangan kontrol untuk mengendalikan produksi sesuai dengan proyeksi negara dalam memenuhi kebutuhan energi, bukan sekadar komoditas penghasil *revenue* dan devisa.

Peralihan dari rezim IUP ke rezim PB adalah ayunan pendulum dari satu titik ekstrem ke titik ekstrem lain. Jika rezim IUP membagi pengelolaan semua jenis tambang ke daerah, rezim PB mengambil pengelolaan semua jenis tambang ke pusat. Bahkan, izin pertambangan rakyat (IPR) yang semula diterbitkan oleh Bupati/Walikota dan dapat didelegasikan ke Camat (Pasal 67 UU 4/2009) sekarang diterbitkan oleh Menteri (Pasal 67 UU 3/2020). Secara teknis, rentang kendalinya terlalu jauh jika perseorangan atau koperasi yang anggotanya merupakan penduduk setempat harus mengajukan permohonan PB ke Menteri. Untuk mengekstraksi semua jenis mineral, kecuali batu bara, rakyat harus mendapat PB dari Menteri baik kategori mineral logam maupun bukan logam. Untuk mineral batuan, perizinan berusaha diberikan oleh Menteri melalui SIPB (*Surat Izin* Penambangan *Batuan).*

Jika resentralisasi dimaksudkan untuk melindungi lingkungan yang rusak akibat IUP-IUP yang tidak CnC, ini bisa dimaklumi sebagai upaya menaikkan kualitas sektor ekstraktif yang lebih ramah lingkungan. Tetapi, UU No. 3/2020 ternyata tidak merombak ketentuan terkait penggunaan jalan umum bagi aktivitas pertambangan. Setelah era pesta IUP satu dekade, *beleid* baru tetap memperbolehkan pemanfaatan fasilitas umum untuk kegiatan pertambangan. Pasal 91 ayat (3) UU 3/2020 berbunyi: "Dalam hal jalan Pertambangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak tersedia, pemegang IUP dan IUPK dapat memanfaatkan sarana dan prasarana umum termasuk jalan umum untuk keperluan Pertambangan setelah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan." Ketentuan ini memberikan dispensasi kepada pelaku tambang, bahkan bagi yang sudah berproduksi dan menikmati rente mineral sejak satu dasawarsa yang lalu, untuk menggunakan jalan umum yang dibuat dari uang rakyat.

UU No. 3/2020 memberikan jaminan investasi kepada pelaku usaha tambang raksasa dengan perpanjangan izin dan diskresi. Jaminan perpanjangan IUPK diberikan kepada pemegang KK dan PKP2B yang sudah habis masa kontrak dengan perpanjangan maksimal dua puluh tahun. Pasal 169A menegaskan: "(1) KK dan PKP2B sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 169 diberikan jaminan perpanjangan menjadi IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian setelah memenuhi persyaratan dengan ketentuan: a. kontrak/perjanjian yang belum memperoleh perpanjangan dijamin mendapatkan 2 (dua) kali perpanjangan dalam bentuk IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian masing-masing untuk jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun sebagai kelanjutan operasi setelah berakhirnya KK atau PKP2B dengan mempertimbangkan upaya peningkatan penerimaan negara. b. kontrak/perjanjian yang telah memperoleh perpanjangan pertama dijamin untuk diberikan perpanjangan kedua dalam bentuk IUPK sebagai Kelanjutan Operasi Kontrak/Perjanjian untuk jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) tahun sebagai kelanjutan operasi setelah berakhirnya perpanjangan pertama KK atau PKP2B dengan mempertimbangkan upaya peningkatan penerimaan negara. Jaminan ini 'menyandera' negara untuk memastikan para pemain besar eksisting tetap beroperasi dan meneruskan investasi.

Para pelaku usaha tambang raksasa juga berhak atas diskresi Menteri tanpa batas. Untuk mendorong nilai tambah kegiatan mineral, Pemerintah merancang program hilirisasi. Insentif, dalam bentuk diskresi perpanjangan oleh menteri tanpa batas, diberikan kepada pelaku usaha yang menjalankan usaha hulu-hilir secara terintegrasi. Mereka yang menambang di hulu dan melakukan pemurnian di hilir berhak atas produksi mineral sampai habis. Pasal 47 UU No. 3/2020 berbunyi: "Jangka waktu kegiatan Operasi Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) huruf b diberikan dengan ketentuan: "f. untuk Pertambangan Mineral logam yang terintegrasi dengan fasilitas pengolahan dan/atau pemurnian selama 30 (tiga puluh) tahun dan dijamin memperoleh perpanjangan selama 10 (sepuluh) tahun setiap kali perpanjangan setelah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;" "g. Untuk Pertambangan Batu bara yang terintegrasi dengan kegiatan Pengembangan dan/atau Pemanfaatan selama 30 (tiga puluh) tahun dan dijamin memperoleh perpanjangan selama 10 (sepuluh) tahun setiap kali perpanjangan setelah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Dua ayat ini tidak

mengandung limitasi perpanjangan sepuluh tahun berapa kali. Artinya, mereka tetap bisa beroperasi dan berhak atas perpanjangan PB sampai cadangan mineral habis. Perluasan diskresi menteri dalam perpanjangan izin rawan terhadap korupsi dan perburuan rente.

Kewajiban divestasi saham 51% pemegang IUP atau IUPK yang sudah berproduksi disebutkan dalam Pasal 112 UU No. 3/2020, " (1) Badan Usaha pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham sebesar 51% (lima puluh satu persen) secara berjenjang kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN, badan usaha milik daerah, dan/atau Badan Usaha swasta nasional." Tetapi, kewajiban ini tidak disebutkan kapan harus dipenuhi. Ini berbeda dengan Pasal 112 UU No. 4/2009 yang menetapkan tenggat waktu 5 (lima) tahun setelah produksi, "(1) Setelah 5 (lima) tahun berproduksi, badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing wajib melakukan divestasi saham pada Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha swasta nasional." Artinya, dengan ketentuan baru, divestasi bisa dilakukan di penghujung kegiatan tambang ketika cadangan mineral sudah nyaris habis.

Kesimpulan dan Saran

UU No. 3/2020 tidak merombak konsep dasar pengelolaan sektor minerba. Rezim tata kelolanya konsesi dengan nama Perizinan Berusaha (PB) dan Surat Izin Penambangan Batuan (SIPB). Desain fiskalnya *tax & royalty* yang berlaku untuk semua jenis tambang. Dengan sistem konsesi, negara tidak terlibat dalam aktivitas produksi atau manajemen operasi. Meskipun Pasal 4 ayat 3 UU No. 3/2020 mengadopsi tafsir penguasaan negara yang mencakup fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan, *beleid* ini tidak menerjemahkan norma putusan MK dalam tata kelola sektor minerba dengan dua alasan.

Pertama, menurut putusan MK, fungsi pengelolaan adalah ketika negara dapat menunjuk langsung BUMN sebagai operator tambang dan memastikan

keuntungan untuk sebesar-besar rakyat Indonesia. Konsesi yang dianut rezim UU Minerba memberikan kuasa langsung kepada pelaku usaha swasta. Cara ini mereduksi makna penguasaan negara dan mengurangi peluang keuntungan terbanyak untuk bangsa Indonesia.

Kedua, konsesi menyerahkan mineral yang diproduksi sebagai hak milik konsesioner. Ketentuan ini ditegaskan oleh Pasal 92 UU No. 3/2020 yang berbunyi, "Pemegang IUP dan IUPK berhak memiliki Mineral, termasuk Mineral ikutannya, atau Batu bara yang telah diproduksi setelah memenuhi iuran produksi, kecuali Mineral ikutan radioaktif." Ketentuan ini sama dan sebangun dengan isi Pasal 92 UU No. 4/2009: "Pemegang IUP dan IUPK berhak memiliki mineral, termasuk mineral ikutannya, atau batu bara yang telah diproduksi apabila telah memenuhi iuran eksplorasi atau iuran produksi, kecuali mineral ikutan radioaktif."

Jika mineral yang dimaksud adalah—dalam istilah dahulu—Golongan B atau Golongan C, konsep kepemilikan swasta bisa dimaklumi. Tetapi, untuk Golongan A alias galian strategis, kepemilikan swasta tidak dibenarkan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan putusan MK. Batu bara seharusnya diperlakukan sebagai galian strategis yang dikelola seperti migas karena termasuk bahan bakar hidrokarbon. Rezim tata kelola cabang produksi strategis seperti migas dan batu bara, berdasarkan putusan MK, adalah rezim kontrak B2B (*Business to Business*). Negara memberikan konsesi atau kuasa pertambangan kepada BUMN. BUMN dapat melibatkan partisipasi swasta, baik asing maupun domestik, sebagai kontraktor perusahaan negara. Di sektor migas, ini berlaku pada masa UU No. 44/Prp 1960 dan UU No. 8/1971 dengan prinsipal kontrak Pertamina. Di sektor batu bara, ini berlaku pada PKP2B Generasi I (1981-1993) dengan prinsipal kontrak PN Tambang Batu bara dan PKP2B Generasi II (1993-1996) dengan prinsipal kontrak PT Bukit Asam.

Terhadap cabang produksi strategis, menurut putusan MK, konsesi hanya dapat diberikan kepada BUMN. Hanya NOC (*National Oil Company*) seperti Pertamina yang berhak mendapat konsesi di sektor migas dan BUMN Batu

bara seperti PT Bukit Asam yang berhak mendapat konsesi di sektor batu bara. Kedua BUMN ini, karena kapasitas modal, teknologi, dan strategi mitigasi risiko investasi, dapat menggandeng kontraktor swasta, baik asing maupun domestik, untuk terlibat dalam kegiatan produksi dalam kontrak bagi hasil. Dalam kontrak bagi hasil (PSC) standar, kepemilikan mineral tetap di tangan negara sampai ke titik serah (*point of sale*). Para pihak di dalam kontrak adalah BUMN dan pelaku usaha swasta dalam pola B2B (*Business to Business*). Kedudukan negara berada di atas kontrak, bukan para pihak di dalam kontrak yang berkedudukan sederajat, karena itu tidak bermasalah dari perspektif kedaulatan.

Hal yang menjadi kelebihan konsesi adalah relasi negara dengan pelaku usaha bersifat vertikal. Negara bertindak sebagai subjek hukum publik yang berhak memberi dan mencabut izin. Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 119 UU No. 3/2020: "IUP atau IUPK dapat dicabut oleh Menteri jika: a. pemegang IUP atau IUPK tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam IUP atau IUPK serta ketentuan peraturan perundang-undangan; b. pemegang IUP atau IUPK melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini; atau c. pemegang IUP atau IUPK dinyatakan pailit. Ketentuan ini dapat bentrok dengan jaminan kelangsungan investasi sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 47.

Alih-alih bertolak dari *roadmap* pengelolaan energi yang berkelanjutan dan mendukung agenda *energy security*, UU No. 3/2020 adalah skenario jangka pendek untuk menjamin kelangsungan investasi, khususnya dari operator tambang-tambang raksasa. Resentralisasi negara, dhi. Pemerintah Pusat, mungkin dapat memperbaiki rezim IUP yang tidak terkendali. Tetapi, UU ini sama sekali tidak menyinggung keberadaan inspektur tambang. Tanpa aparatur pengawas yang efektif dari pusat, resentralisasi perizinan tidak menjamin penertiban minerba tanpa melibatkan partisipasi pemerintah daerah. Yang terjadi mungkin memindahkan 'penyakit' dari daerah ke pusat, dalam skala yang lebih besar.

Daftar Pustaka

Dauvin, Magali & David Guerreiro. 2017. "The Paradox of Plenty: A Meta-Analysis," *World Development*, 94: 212-31.

Hamidi, Jazim. 2015. "Management of Mining in Indonesia: Decentralization and Corruption Eradication," *Journal of Law, Policy and Globalization*, 44: 80-101.

Kaznacheev, Peter. 2017. "Curse or Blessing: How Institutions Determine Success in Resource-Rich Economies," *Policy Analysis*, 808: 1-48.

Leibbrandt, Andreas & John Lynham. 2018. "Does the Paradox of Plenty Exist? Experimental Evidence on the Curse of Resource Abundance," *Experimental Economics*, 21: 337–54.

Luong, Pauline Jones & Erika Weinthal. 2006. "Rethinking the Resource Curse: Ownership Structure, Institutional Capacity, and Domestic Constraints,"***Annual Review of Political Science*** 9 (1): 241-63.

________. 2010. Oil is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States. New York: **Cambridge University Press.**

MK-RI. 2004. Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 (1 Desember 2004).

________. 2012. Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 (5 November 2012).

Mommer, Bernard. 2002. ***Global Oil and the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.**

Sarbu, Bianca. 2014. Ownership and Control of Oil: Explaining Policy Choices Across Producing Countries. London & New York: Routledge.

Schrijver, Nico. 1997. *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wright, Charlotte J. & Rebecca A. Gallun. 2008. *Fundamentals of Oil & Gas Accounting*. Tulsa, Oklahoma: PennWell Co.

Revisi UU Minerba: Dalam Cengkeraman Oligarki dan *State Capture*

Oleh: Egi Primayogha[144]

Tahun 2019 adalah masa kelam bagi gerakan mahasiswa dan masyarakat sipil. Korban jiwa berjatuhan dalam aksi demonstrasi #ReformasiDikorupsi. Aksi yang diawali pada September 2019 dan berlanjut ke bulan berikutnya itu menghilangkan sedikitnya lima nyawa. Mereka adalah demonstran berusia muda yang ikut menyampaikan '7 tuntutan' aksi.

Setidaknya '7 tuntutan' aksi #ReformasiDikorupsi meliputi beragam hal yang mencakup isu korupsi, hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan demokrasi. Tuntutan *pertama* meliputi penolakan terhadap sejumlah Rancangan Undang-Undang (RUU) maupun Undang-Undang (UU) dan desakan untuk mengesahkan RUU. RUU yang ditolak adalah Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP), RUU Mineral dan Batu bara (Minerba), RUU Ketenagakerjaan, dan RUU Permasyarakatan. Sedangkan UU yang didesak untuk dibatalkan yaitu UU Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan UU Sumber Daya Air (SDA). Adapun UU yang didesak untuk disahkan adalah RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (PKS) dan RUU Perlindungan Pekerja Rumah Tangga.

Tuntutan *kedua* yaitu desakan untuk membatalkan pimpinan KPK pilihan DPR RI. Ketiga, penolakan terhadap TNI dan Polri untuk menempati jabatan sipil. *Keempat*, desakan untuk menghentikan militerisme di Papua dan

---

[144] Peneliti di Indonesia Corruption Watch

daerah lain, serta untuk segera membebaskan tahanan politik Papua. *Kelima*, desakan untuk menghentikan kriminalisasi aktivis. *Keenam,* desakan untuk menghentikan pembakaran hutan di Kalimantan dan Sumatera yang dilakukan oleh Korporasi, sekaligus mempidanakan dan mencabut izin korporasi yang terlibat dalam pembakaran hutan. *Ketujuh*, desakan untuk menuntaskan pelanggaran Hak Asasi Manusia sekaligus mengadili para pelaku yang terlibat, termasuk mereka yang duduk di lingkaran kekuasaan, dan untuk segera memulihkan hak-hak korban.

Belakangan tuntutan itu bertambah untuk merespon jatuhnya korban dalam aksi. Satu tuntutan tambahan yaitu desakan pada pemerintah untuk bertanggungjawab terhadap korban luka atau meninggal dalam aksi September 2019 dan kriminalisasi aktivis pro demokrasi, serta pembentukan tim penyelidik independen di bawah Komnas HAM. Tuntutan kemudian disebut '7+1'.

Tulisan ini akan membahas mengenai isu yang ada dalam tuntutan pertama, yaitu permasalahan RUU Minerba. Selang beberapa bulan setelah aksi #ReformasiDikorupsi, RUU Minerba disahkan. Padahal korban jiwa telah berjatuhan guna menentang RUU tersebut. Sehingga tak sedikit yang menyebut pengesahannya adalah bentuk pelecehan terhadap gerakan mahasiswa dan masyarakat sipil.

Penulis akan menguraikan kaitan pengesahan RUU Minerba dengan masalah oligarki dan *state capture corruption*. Pembahasan RUU Minerba dilakukan dengan cenderung tertutup dan terburu-buru. Kuat diduga, terdapat kekuatan besar yang mendorong pengesahan RUU tersebut. Ini dikarenakan industri minerba diketahui dikuasai oleh para elit dengan kekayaan yang melimpah.

Di balik itu, terdapat polemik perpanjangan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu bara (PKP2B) bagi sejumlah perusahaan batu bara. Polemik tersebut telah menimbulkan ketidakpastian bagi perusahaan-perusahaan batu bara yang akan segera habis masa perjanjiannya. Tidak sedikit di antara perusahaan yang masa perjanjiannya akan habis

tersebut dimiliki oleh elit-elit kaya. Guna mendapatkan kepastian, ditengarai para elit-elit tersebut mendorong agar revisi UU Minerba segera disahkan. Ketentuan tentang Pertambangan Mineral dan Batu bara dalam UU nomor 4 tahun 2009 kini telah resmi digantikan oleh UU nomor 3 tahun 2020.

Revisi UU Minerba: Kepentingan Siapa?

RUU Minerba menjadi polemik dikarenakan keberadaannya telah mendapat penolakan sejak lama, dan pengesahannya sendiri dilakukan secara terburu-buru dan tertutup, persis dengan pola pengesahan RUU KPK pada September 2019. Perbedaannya, jika pada bulan September publik dapat melakukan aksi unjuk rasa turun ke jalan dan berakibat pada penundaan pembahasan RUU Minerba, kali ini publik tak dapat melakukan aksi serupa dikarenakan pandemi Covid-19. Ruang gerak publik menjadi terbatas akibat pengesahan dilakukan di awal-awal masa pandemi Covid-19.

Publik bahkan sempat terkecoh dengan adanya RUU Cipta Kerja yang merupakan bagian dari paket Omnibus Law. RUU Cipta Kerja diantaranya mengatur ketentuan mengenai mineral dan batu bara, sehingga perhatian publik teralihkan kepada RUU tersebut. Ketentuan yang diatur dalam RUU Cipta Kerja mengandung permasalahan serupa dengan RUU Minerba, yaitu dianggap akan menguntungkan kepentingan pengusaha Minerba dengan menyinggung isu kepastian perpanjangan PKP2B. Celakanya, ketika fokus desakan pembatalan tengah diarahkan kepada RUU Cipta Kerja, RUU Minerba justru disahkan.

Penolakan terhadap RUU Minerba sendiri tidak dimulai dari September 2019. Jauh sebelum itu, sejumlah kelompok masyarakat sipil telah berkali-kali menyampaikan penolakannya. Penolakan selalu muncul semenjak wacana revisi UU Minerba semakin menguat. Nyaris setiap tahunnya, masyarakat sipil memberikan sorotan khusus terhadap rencana revisi tersebut, utamanya sejak UU nomor 4 tahun 2009 masuk dalam daftar program legislasi nasional (Prolegnas) prioritas pada tahun 2015 sebagai inisiatif dari DPR.

Pada tahun 2016 misalnya, *Koalisi Masyarakat Sipil untuk Advokasi RUU Minerba* memaparkan poin-poin bermasalah dalam rencana revisi UU Minerba [145]. RUU tersebut dianggap hanya menguntungkan segelintir pengusaha minerba dan tak berpihak pada warga di sekitar pertambangan[146]. Di tahun yang sama, Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) secara khusus ikut menyoroti peluang kriminalisasi warga dengan adanya revisi UU Minerba[147].

Penolakan terhadap rencana revisi UU Minerba tidak hanya disampaikan oleh kelompok masyarakat sipil yang mengorganisir dirinya dalam bentuk *Non-Governmental Organization* (NGO) atau Organisasi Non Pemerintah (Ornop)[148]. Pada tahun 2018, penolakan juga pernah disampaikan oleh

---

[145] "Koalisi Nilai Revisi UU Minerba Mengerikan, Seperti Apa?", *Mongabay*, https://www.mongabay.co.id/2016/03/29/koalisi-nilai-revisi-uu-minerba-mengerikan-seperti-apa/, diakses pada 12 September 2020.

[146] "Kertas Posisi Koalisi Masyarakat Sipil Advokasi UU Minerba", *Koalisi Masyarakat Sipil Advokasi UU Minerba*, http://www.jatam.org/wp-content/uploads/2016/03/Kertas-Posisi-Koalisi-Masyarakat-Sipil-Advokasi-UU-Minerba1.docx, diakses 12 September 2020.

[147] "Lima Alasan Menolak Draft Revisi UU Minerba Versi ESDM", *Jaringan Advokasi Tambang (JATAM),* https://www.jatam.org/2016/03/23/lima-alasan-menolak-draft-revisi-uu-minerba-versi-esdm/, diakses pada 12 September 2020.

[148] Istilah Ornop penulis gunakan untuk mengganti istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang sering digunakan dalam menerjemahkan NGO. Dalam sejarahnya istilah LSM digunakan untuk mengganti ornop yang terkesan bertentangan frontal terhadap pemerintah. Adapun Ismid Hadad menilai istilah LSM lebih layak digunakan untuk menggambarkan kelompok primer (kelompok-kelompok tani, serikat-serikat rakyat dan sebagainya), sedangkan organisasi yang sering disebut LSM saat ini lebih cocok disebut sebagai Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) karena sifatnya sebagai kelompok sekunder (bertindak sebagai fasilitator, mediator, atau perantara). Lihat Robertus Robet, *Politik Hak Asasi Manusia & Transisi di Indonesia: Dari*

akademisi universitas yang beranggapan bahwa RUU Minerba berpotensi melanggengkan eksploitasi minerba secara besar-besaran[149]. Mantan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Ignasius Jonan bahkan pernah menyatakan UU Minerba tidak mendesak untuk direvisi[150].

Kendati demikian, pernyataan dari akademisi, Ignasius Jonan, ataupun pihak lain seputar penolakan terhadap RUU Minerba belum dapat digeneralisir sebagai penolakan sepenuhnya. Ini dikarenakan sejak masuk dalam program prolegnas prioritas, terdapat berbagai versi *draft* RUU Minerba yang pernah dikeluarkan dalam kurun waktu yang berbeda-beda, sehingga perlu ditelusuri kembali berdasarkan waktu dan konteks penyampaian. Akan tetapi, pernyataan itu menunjukkan bahwa terdapat berbagai permasalahan dalam rencana revisi UU Minerba.

Adapun wacana revisi UU Minerba dapat terlacak hingga tahun 2011 melalui pernyataan politisi Partai Golkar Azis Syamsuddin. Azis saat itu menduduki Ketua Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Golkar Bidang Energi Sumber Daya Alam. Ia menyampaikan pentingnya revisi UU Minerba agar hasil pertambangan dapat dinikmati oleh rakyat[151]. Azis sendiri belakangan diketahui terafiliasi sebagai komisaris salah satu perusahaan pertambangan yaitu PT Sinar Kumala Naga. Sementara lubang tambang telah

---

Awal Reformasi Hingga Akhir Pemerintahan SBY (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2014), 50.

149 "RUU Minerba Berpotensi Cacat Konstitutional", *Dunia Energi,* https://www.dunia-energi.com/ruu-minerba-berpotensi-cacat-konstitusional/, diakses pada 12 September 2020.

150 "Menteri Jonan: UU Minerba Belum Perlu Direvisi", *Kontan.co.id,* https://industri.kontan.co.id/news/menteri-jonan-uu-minerba-belum-perlu-direvisi-sekarang, diakses pada 12 September 2020.

151 "Perlu Direvisi, Ini Dia Kelemahan UU Minerba", *Okezone,* https://economy.okezone.com/read/2011/10/07/19/512266/perlu-direvisi-ini-dia-kelemahan-uu-minerba, diakses 12 September 2020.

merenggut puluhan nyawa, perusahaan tersebut diduga membiarkan 15 lubang tambang yang berada dalam pengelolaannya menganga[152].

Salah satu isu yang menjadi perhatian utama dalam revisi UU Minerba adalah kepastian perpanjangan PKP2B bagi perusahaan-perusahaan batu bara. Sejak jauh-jauh hari, isu tersebut telah menjadi polemik. Pada tahun 2016, Koalisi Masyarakat Sipil Advokasi RUU Minerba telah menggarisbawahi kemungkinan adanya kepentingan pengusaha pertambangan, terutama pemilik Kontrak Karya (KK) dan PKP2B, dan secara tegas mengajak seluruh pihak untuk menolak RUU tersebut. Ketentuan yang diatur dalam salah satu pasal dalam draft RUU Minerba dianggap sebagai jaminan bagi pemilik KK dan PKP2B untuk terus mengeruk sumberdaya alam[153].

Perusahaan-perusahaan batu bara banyak yang merasa dirugikan dengan UU Minerba yang disahkan pada tahun 2009. Ini dikarenakan banyak dari perusahaan batu bara masih memegang PKP2B, sementara PKP2B dihilangkan dalam UU Minerba tahun 2009. Rezim pertambangan minerba yang semula merupakan rezim kontrak telah berubah menjadi rezim perizinan. Apabila perusahaan tersebut hendak memperpanjang pengerukan batu bara, mereka diharuskan beralih ke Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).

Akan tetapi, ketentuan-ketentuan bagi IUPK ditengarai akan merugikan perusahaan-perusahaan pemegang PKP2B. Ini dikarenakan pertama, untuk beralih ke IUPK, maka diharuskan melalui proses lelang terlebih dahulu dan

---

[152] "Kubangan Maut Siapa yang Punya?", *Majalah Tempo,* https://majalah.tempo.co/read/investigasi/153127/kubangan-maut-siapa-punya, diakses pada 12 September 2020.

[153] "Kertas Posisi Koalisi Masyarakat Sipil Advokasi UU Minerba", *Koalisi Masyarakat Sipil Advokasi UU Minerba*, http://www.jatam.org/wp-content/uploads/2016/03/Kertas-Posisi-Koalisi-Masyarakat-Sipil-Advokasi-UU-Minerba1.docx, diakses 12 September 2020.

BUMN/D mendapat prioritas dalam proses tersebut. Kedua, luas wilayah IUPK (WIUPK) dibatasi hingga dibatasi hingga 25 ribu hektare untuk pertambangan mineral dan pertambangan batu bara hingga 15 ribu hektare. Sementara banyak dari perusahaan pemegang PKP2B memiliki luas wilayah yang jauh lebih besar dari luas yang telah ditentukan, sehingga dengan beralih ke IUPK, maka luas wilayah pertambangan dipastikan akan menciut. Hal-hal di atas lantas memberikan ketidakpastian usaha kepada perusahaan batu bara pemegang PKP2B.

Revisi UU Minerba kemudian diinisiasi dengan salah satu tujuannya untuk memfasilitasi polemik tersebut. Polemik perpanjangan PKP2B juga pernah disinggung lewat RUU Cipta Kerja. RUU Cipta Kerja yang mengatur ketentuan mengenai minerba mencoba untuk memberikan kepastian perpanjangan lewat Perizinan Berusaha Pertambangan Khusus (PBPK) yang menggantikan IUPK. Melalui PBPK perpanjangan PKP2B dapat dilakukan tanpa melalui lelang. Penerimaan negara dari pemegang PKP2B ikut dipertimbangkan.

Akan tetapi sebelum RUU Cipta Kerja rampung, RUU Minerba yang mengganti UU Minerba tahun 2009 disahkan. Kini perusahaan-perusahaan PKP2B telah mendapat jaminan perpanjangan. Tanpa ada RUU Cipta Kerja sekalipun, mereka telah mendapat jaminan perpanjangan yang disebut secara eksplisit dalam sejumlah pasal dalam UU Minerba yang telah direvisi (UU no 3 tahun 2020), yang diantaranya adalah Pasal 169A. Selain itu, revisi UU tersebut juga mengatur sejumlah perubahan lain, seperti perubahan kewenangan pemerintah pusat yang kini berwenang untuk memutuskan jumlah produksi penjualan minerba[154].

Pada umumnya, perusahaan-perusahaan batu bara memegang PKP2B, sehingga akan banyak perusahaan batu bara yang diuntungkan dengan

---

[154] "Isi Revisi UU Minerba Terbaru: Daftar 15 Perubahan di Batang Tubuh", *Tirto.id,* https://tirto.id/isi-revisi-uu-minerba-terbaru-daftar-15-perubahan-di-batang-tubuh-frRT, diakses pada 13 September 2020.

pengesahan RUU Minerba. Namun dalam jangka waktu dekat, terdapat beberapa perusahaan yang akan segera habis masa pengelolaaanya. Perusahaan ini disebut sebagai pemegang PKP2B generasi pertama. Perusahaan-perusahaan inilah yang dengan segera akan diuntungkan dengan pengesahan RUU Minerba. Perusahaan tersebut diantaranya adalah:

Nama Perusahaan	Luas Lahan	Masa Habis Kontrak
PT Arutmin Indonesia	57.107 ha	1 November 2020
PT Kendilo Coal Indonesia	1.869 ha	13 September 2021
PT Kaltim Prima Coal	84.938 ha	31 Desember 2021
PT Multi Harapan Utama	39.972 ha	1 April 2022
PT Adaro Indonesia	31.380 ha	1 Oktober 2022
PT Kideco Jaya Agung	47.500 ha	13 Maret 2023
PT Berau Coal	108.009 ha	26 April 2025

Terlepas dari polemik perpanjangan PKP2B, perusahaan batu bara yang telah beralih atau memegang izin lain seperti IUP, IUPK, dan sebagainya juga tidak akan terganggu dengan pengesahan RUU Minerba. Mereka akan terus mendapat jaminan untuk melakukan eksplorasi ataupun eksploitasi batu bara, sehingga nyaris seluruh perusahaan batu bara akan diuntungkan dengan pengesahan tersebut.

Revisi UU Minerba terlihat tidak bercermin pada permasalahan yang dihadapi warga dalam pengelolaan industri batu bara. Industri batu bara telah mengakibatkan kematian sejumlah warga. Ini dikarenakan terdapat lubang-lubang tambang yang dibiarkan menganga oleh perusahaan, padahal mereka memiliki kewajiban untuk melakukan reklamasi dan pasca tambang. Kematian akibat lubang tambang turut dicatat oleh JATAM. Sepanjang 2014 – 2018, sedikitnya sebanyak 140 orang meninggal di lubang tambang. Dari 3.033 lubang tambang yang dibiarkan menganga, lubang bekas tambang batu

bara menjadi salah satu penyebabnya[155]. Industri batu bara ikut mengancam kesehatan dan nyawa warga lewat asap-asap pembuangan PLTU yang beracun, menyebabkan kerusakan ekologi, dan memunculkan konflik antar warga akibat kehilangan lahan atau mata pencaharian.

Selain itu, pengelolaan industri batu bara masih menyisakan masalah transparansi. Masih minimnya praktik keterbukaan informasi yang diantaranya mencakup pengeluaran izin, evaluasi izin, penerimaan negara, penerima manfaat *(beneficial owner),* dan lain-lain. Pengelolaannya juga memunculkan titik-titik rawan korupsi, yang meliputi korupsi perizinan, Rencana Tata Ruang Wilayah (RT RW), penerimaan negara, dan lain-lain.

Pengesahan RUU Minerba juga bertentangan dengan upaya mengatasi krisis iklim. Kini kesadaran publik mengenai krisis iklim *(climate crisis)* telah meluas secara global. Istilah krisis iklim digunakan untuk menerangkan bahaya perubahan iklim *(climate change)* dan pemanasan global *(global warming)*. Dalam berbagai kesempatan, penggunaannya digunakan bergantian dengan darurat iklim (*climate emergency)*. Ditengarai dua istilah itu digunakan karena frasa perubahan iklim ataupun pemanasan global belum mampu untuk menunjukkan urgentisitas dari masalah tersebut. Sementara dua masalah tersebut semakin mendesak karena mengancam kehidupan manusia.

Dari sejumlah penyebab krisis iklim, dua hal yang seringkali disoroti adalah deforestasi dan penggunaan batu bara yang masif. Penggunaan batu bara sebagai bahan bakar merupakan penyebab dari efek rumah kaca. Efek rumah kaca mengilustrasikan adanya panas matahari yang terperangkap oleh atmosfer bumi[156] dan penggunaan batu bara yang masif bisa mendorong hal

---

[155] "143 Anak Mati Sia-Sia di Lubang Tambang", *Jaringan Advokasi Tambang (JATAM)*, https://www.jatam.org/2019/03/20/143-anak-mati-sia-sia-di-lubang-tambang/, diakses 13 September 2020.

[156] "Efek Rumah Kaca: Pengertian, Penyebab, Proses, Dampak, Contoh", *The Gorbalsla,* https://thegorbalsla.com/efek-rumah-kaca/, diakses 15 September 2020.

tersebut. Ini lantaran pembakaran batu bara dapat membawa pada semakin tingginya konsentrasi gas rumah kaca di atmosfer, dan konsentrasi tersebut memperpanas suhu bumi untuk kemudian berdampak pada perubahan iklim yang ekstrem.

Pemanasan global dan perubahan iklim dapat berimbas kepada meningkatnya permukaan laut sehingga mengakibatkan banjir-banjir di daerah dataran rendah, mencairnya bongkahan es, pola cuaca yang berubah, dan gelombang badai besar. Adapun lenyapnya hutan akibat deforestasi akan berpengaruh terhadap penyerapan karbon dioksida yang berguna untuk menurunkan efek rumah kaca.

Hal-hal di atas lantas menunjukkan bahwa tidak ada keberpihakan yang jelas terhadap kepentingan publik lewat revisi UU Minerba. Tidak ada hal yang cukup dapat memperlihatkan bahwa revisi tersebut didasarkan untuk perbaikan. Alih-alih demikian, pengesahan revisi UU Minerba justru mengundang pertanyaan besar, kepentingan siapa yang hendak difasilitasi lewat revisi UU Minerba.

Pembahasan RUU Minerba dibahas secara tertutup dan terburu-buru. Penolakan telah berkali-kali disampaikan oleh banyak pihak, yang telah membuat pembahasan itu terus ditunda. Penundaan yang terakhir tidak terlepas dari tuntutan massa dalam jumlah besar pada September 2019. Penolakan besar-besaran terhadap RUU Minerba, yang tergabung dalam '7+1 tuntutan' aksi #ReformasiDikorupsi bahkan telah berujung pada hilangnya nyawa manusia. Oleh karena itu, pengesahan RUU Minerba, lebih lagi yang dilakukan di tengah pandemi Covid-19 saat ruang gerak publik terbatas, dapat dikatakan ganjil.

Keganjilan itu dapat membawa kita pada dugaan bahwa di balik kengototan untuk mengesahkan RUU Minerba, terdapat kekuatan besar yang mendorongnya. Kuat diduga kekuatan besar itu merupakan elite-elite kaya atau oligarki yang memiliki kepentingan atas sumberdaya mineral dan batu bara, sehingga mereka merasa perlu untuk mengintervensi sebuah kebijakan

publik. Telah diketahui bahwa industri batu bara dari hulu ke hilir dikuasai oleh segelintir elite kaya atau oligarki.

Pengesahan UU Minerba yang ditengarai menguntungkan pengusaha batu bara terutama pemegang PKP2B juga perlu dikritisi dari aspek konstitusi. UU Minerba yang baru memiliki semangat yang bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Pasal tersebut menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan adanya revisi, kesempatan negara untuk menguasai sumber daya alamnya nyaris lenyap. Ini dikarenakan BUMN/D tidak lagi mendapat prioritas dalam lelang dan aktor privat berkesempatan untuk terus mengeruk sumberdaya batu bara. Singkatnya, UU Minerba mengalihkan "yang publik" ke "yang privat".

Cengkeraman Oligarki dan Praktik *State Capture*

Oligarki merupakan istilah yang telah lama dikenal dalam literatur ilmu politik. Oligarki dalam pengertiannya yang klasik sering diartikan sebagai pemerintahan oleh sedikit orang[157] atau sedikit orang yang berkuasa. Di Indonesia, istilah oligarki seringkali digunakan secara campur aduk dengan elit, dinasti, oligarki partai politik, dan sebagainya. Istilah oligarki kini mulai marak digunakan saat melihat permasalahan sosial-politik di Indonesia. Ketika terdapat permasalahan korupsi, kerusakan ekologi, pelanggaran HAM, atau kebijakan yang menyeleweng, oligarki seringkali dianggap sebagai biang keladi.

Namun banyak yang masih memahami oligarki dalam pengertiannya yang klasik sebagaimana disebutkan di awal. Hal ini yang turut disoroti oleh Jeffrey A. Winters. Tak sedikit bahkan aktivis masyarakat sipil ikut mengartikannya dalam pemahaman yang klasik. Pada satu sisi, penyebutan oligarki yang mulai

---

[157] "Oligarchy", *Merriam Webster,* https://www.merriam-webster.com/dictionary/oligarchy, diakses 15 September 2020.

marak saat terjadi suatu permasalahan adalah hal yang patut disambut. Ini dikarenakan pertama, telah ada semacam konsensus untuk menjadikan oligarki sebagai biang masalah. Kedua, upaya untuk memberikan pemahaman kepada publik luas mengenai bahaya oligarki membutuhkan proses yang tidak sebentar.

Akan tetapi pada sisi lain, memaknai oligarki dalam pengertiannya yang klasik juga bisa berujung pada kesesatan. Pengertian klasik oligarki tidak cukup mampu untuk menjelaskan permasalahan "sedikit orang yang berkuasa" dan kaitannya dengan masalah-masalah korupsi, kerusakan lingkungan, pelanggaran HAM, dan sebagainya. "Sedikit orang yang berkuasa" atau yang diidentikkan dengan elit adalah hal yang tidak bisa dihindari. Dalam setiap organisasi hampir pasti terdapat sedikit orang atau elit yang memimpin. Hal inilah yang disebut hukum besi elit[158]. Pemaknaan oligarki dalam pengertian yang klasik dikhawatirkan menimbulkan kerancuan dan ketidaktepatan dalam merumuskan masalah. Oleh sebab itu, perlu kiranya untuk turut diterangkan pengertian modern mengenai oligarki.

Pengertian yang lebih luas mengenai oligarki telah disampaikan oleh beberapa ilmuwan politik. Tiga diantaranya yang sering digunakan adalah yang disampaikan oleh Jeffrey A. Winters dan Richard Robison dan Vedi R. Hadiz. Perluasan pengertian dari sekedar "sedikit orang" (*the few*) diantaranya mencakup faktor kekayaan (*wealth*) dan tujuan dari oligarki.

---

[158] Istilah hukum besi elite (*Iron law of elite*) merupakan istilah yang merujuk pada tesis hukum besi oligarki (*iron law of oligarchy)* yang disebutkan Robert Michels dalam bukunya yang berjudul "Political Parties", 1911. Michels menyebutnya bahwa elite dalam sebuah organisasi tidak akan bisa dihindari, sehingga oligarki merupakan hukum besi. Namun hal yang perlu dicatat adalah penggunaan istilah *"oligarchy"* yang disebut oleh Michels juga masih merujuk pada pengertian klasik oligarki. Sehingga sebenarnya istilah yang lebih tepat untuk menggambarkannya adalah hukum besi elit.

Dalam bukunya yang berjudul *Oligarchy,* Winters membedakan dua istilah dalam mengurai permasalahan tersebut, yaitu oligark dan oligarki. Oligark menurut Winter merupakan aktor yang menguasai dan mengendalikan konsentrasi besar (*wealth concentration*) atas sumber daya material. Sumber daya material itu lantas dapat digunakan untuk mempertahankan atau meningkatkan kekayaan pribadi dan posisi sosialnya yang ekslusif (*wealth defense*). Oligark selalu individu, bukan perusahaan atau kelompok lainnya. Adapun Oligarki diartikan Winters sebagai politik pertahanan kekayaan oleh aktor yang memiliki kekayaan material tersebut[159].

Richard Robison dan Vedi R. Hadiz menjabarkan permasalahan oligarki di antaranya di dalam buku berjudul *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. Dalam karyanya yang lain berjudul "*The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia*", oligarki diartikan oleh Robison dan Hadiz sebagai sebuah sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan adanya konsentrasi kekayaan dan otoritas serta perlindungan kolektif terhadapnya[160].

Dua penjelasan di atas memiliki perbedaan penekanan. Perbedaan tersebut paling tidak disoroti oleh Michele Ford & Thomas B. Pepinsky. Jika Winters menekankan pada individu atau aktor, maka Robison dan Hadiz menekankan pada sistem relasi kekuasaan kolektif. Biarpun memiliki

---

[159] Jeffrey A. Winters, *Oligarchy* (New York: Cambridge University Press, 2011), 6.

[160] Richard Robison & Vedi Hadiz, "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia," dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (eds), *Beyond Oligarchy: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics* (Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications, 2014), 37.

perbedaan tersebut, keduanya memiliki kesamaan kata kunci dalam memaknai oligarki yaitu pertahanan kekayaan (*wealth defense)*[161].

Dua definisi di atas cukup untuk menjelaskan perbedaan antara pengertian oligarki yang klasik dan kontemporer. Lewat itu kita dapat melihat perbedaan oligarki dengan sifat elit yang lain, yaitu kehadirannya yang didasarkan pada kekayaan material dan motif pertahanan kekayaan (*wealth defense*). Tanpa tendensi untuk menyederhanakan definisi, kita dapat menggunakan kata kunci guna mempermudah ingatan mengenai konsep oligarki. Jika dalam pengertian klasik oligarki dicirikan dengan "sedikit orang" (*the few*), maka dalam pengertian kontemporer ciri itu ditambahkan dengan "yang kaya" (*the wealthy*). Ciri oligarki dengan demikian adalah *the few* sekaligus *the wealthy.*

Oligarki menjadi persoalan ketika nafsu untuk mempertahankan atau memperluas kekayaannya berimbas pada berbagai macam hal negatif. Maraknya korupsi, kerusakan ekologi, dan pelanggaran HAM adalah dampak yang diantaranya dapat terjadi. Upaya-upaya yang dilakukan oleh oligark misalnya mengendalikan partai politik, mengendalikan penegakan hukum, mengendalikan media, dan mengendalikan pemerintahan. Hal-hal itu pula yang ikut disinggung oleh Winters. Tentu saja yang dilakukan oligark tidak terbatas pada hal-hal tersebut. Tidak menutup kemungkinan terdapat hal lain yang dilakukan oleh oligark namun belum berhasil teridentifikasi.

Permasalahan oligarki tidak terlepas dari tingkat ketimpangan kekayaan (*wealth inequality*) yang ekstrem. Tingkat ketimpangan dapat dilihat dari berbagai macam indeks pengukuran. Dua diantaranya adalah Rasio Gini dan Rasio Palma. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat tingkat ketimpangan pengeluaran di Indonesia yang tercermin melalui Rasio Gini pada Maret 2020 adalah 0,380. Ketimpangan semakin melebar apabila mendekati angka 1.

---

[161] Michele Ford & Thomas B. Pepinsky, "Beyond Oligarchy," dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (eds), *Beyond Oligarchy: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics* (Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications, 2014) 3 – 6.

Angka tersebut memang mengalami penurunan dari tahun ke tahun, akan tetapi belum signifikan dan menutup bukti bahwa tingkat ketimpangan di Indonesia masih sangat tinggi.

Rasio Gini sendiri memang dihadapkan pada berbagai kritik atas kekurangannya, terutama di Indonesia yang diukur adalah tingkat pengeluaran (*expenditure inequality*) bukan pendapatan (*income inequality*). Alternatif pengukuran lainnya yaitu Rasio Palma, yang berangkat dari kritik terhadap Rasio Gini mencatat tingkat ketimpangan di Indonesia yang berada pada angka 1.8. Angka tersebut merupakan hasil pengukuran tahun 2010 – 2017. Dalam Rasio Palma, ketimpangan semakin tinggi apabila menjauhi angka 0. Adapun Rasio ini dihitung dengan membagi Pendapatan Nasional Bruto (Gross National Income/GNI) 10% penduduk terkaya dengan 40% penduduk termiskin.

Ketimpangan kekayaan (*wealth inequality*) lalu dapat berujung pada ketimpangan politik (*political inequality*). Ini setidaknya terlihat dalam praktik-praktik politik uang yang marak dalam helatan pemilu. Oligark dapat dengan mudah memberikan sumbangsih kekayaan materialnya kepada kandidat ataupun parpol dalam pemilu yang berbiaya mahal. Sumbangan kekayaan itu kemudian digelontorkan kepada pemilih dalam praktik *vote buying*. Pemilih yang berada di bawah bayang-bayang kemiskinan akan memiliki sedikit pilihan, dan pemberian materi itu akan membuat mereka mudah untuk memberikan suaranya.

Dalam hal industri minerba, kehadiran oligarki dalam sektor tersebut dapat menyebabkan sejumlah permasalahan. Permasalahan tersebut misalnya penebangan hutan yang marak akibat hendak dijadikan lahan pertambangan, pengerukan lubang tambang yang berlebihan, ekspansi wilayah pertambangan yang berujung pada penggusuran, serta penggunaan energi kotor batu bara tanpa henti untuk bahan bakar pembangkit listrik.

Selain oligarki, permasalahan lain yang perlu disoroti adalah *state capture*. Istilah itu kerap digunakan bergantian dengan pembajakan negara. Disebut demikian karena istilah *state capture* dipakai untuk menjelaskan pembajakan

proses-proses penyelenggaraan negara (yang publik) oleh aktor-aktor yang hendak mendapatkan keuntungan privat, terutama melalui kebijakan publik. Istilah s*tate capture* sering disinggung dalam menjelaskan permasalahan politik, ekonomi, dan korupsi khususnya korupsi berskala kakap alias *grand corruption*.

State capture sendiri dapat dipahami lewat definisi yang disampaikan oleh Sutch (2015 : 2) dalam Martin & Solomon (2016 : 22). *State capture* diartikan sebagai tindakan dari individu atau kelompok, baik di sektor publik maupun privat yang mempengaruhi perumusan hukum, regulasi, keputusan dan kebijakan pemerintah lainnya untuk keuntungan personal mereka[162]. Mereka lalu menekankan bahwa dalam mendiskusikan *state capture*, entitas negara *(state)* tidak bisa dipisahkan dengan entitas ekonomi karena kedua kekuatan tersebut telah melebur[163].

Definisi serupa juga diterangkan oleh Joel S. Hellman, Geraint Jones, dan Daniel Kauffman. Mereka mendefinisikan *state capture* sebagai kemampuan untuk memengaruhi aturan-aturan dasar (yaitu hukum, aturan, keputusan, dan regulasi) melalui pembayaran pribadi kepada pejabat publik[164]. Dalam literatur lain, Hellman dan Kauffman menyebut *state capture* sebagai tindakan memanipulasi pembentukan kebijakan dan bahkan membentuk aturan main yang akan muncul untuk keuntungan mereka[165]. Adapun Anna Gryzmala-

---

[162] Sutch (2015 : 2) dalam Michaela Elsbth Martin & Hussein Solomon, "Understanding the Phenomenon of "State Capture" in South Africa," *Southern African Peace and Security Studies:* 22.

[163] Sutch dalam Michaela*., "Understanding",* 22.

[164] Joel S. Hellman, Geraint Jones, dan Daniel Kauffman, "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies," *Paper prepared for the ABCDE 2000 Conference Washington, D.C.,* 2000: 2.

[165] Hellman & Kauffman (2001) dalam Anna Gryzmala-Busse, "Beyond Clientelism: Incumbent and State Capture and State Formation," *Comparative Political Studies volume 41 number 4/5: April/May 2008:* 640.

Busse mengatakan *elite state capture* merupakan perampasan sumber daya negara oleh aktor politik untuk tujuan mereka sendiri, baik untuk keuntungan pribadi maupun politik[166].

Jika merujuk pada definisi-definisi di atas, kita mendapat gambaran bahwa aktor yang dapat melakukan *state capture* tidak selalu elite-elite kaya atau oligark. Akan tetapi, oligark merupakan aktor yang paling leluasa untuk dapat melakukan tindakan tersebut. Ini dikarenakan dengan kekayaan material yang dimiliki, mereka dapat mengendalikan berbagai proses penyelenggaraan negara beserta aktornya, termasuk membajak kebijakan publik. Motifnya adalah untuk mendapatkan keuntungan privat seperti pertahanan atau perluasan kekayaan. Hal penting yang perlu digarisbawahi adalah, baik oligarki maupun *state capture* sama-sama menggambarkan adanya kohabitasi antara aktor politik dan aktor bisnis.

Majalah *The Economist* pernah menyoroti masalah tersebut lewat konsep Kapitalisme Kroni (*Crony Capitalism)*. Istilah itu menggambarkan kedekatan penguasa dan pengusaha di sebuah negara. *Crony Capitalism* mengasumsikan bahwa industri selalu berkecenderungan untuk rente & pengusaha mendapat keuntungan apabila memiliki kedekatan dengan penguasa. Pada tahun 2016, Indonesia menempati posisi ketujuh indeks *Crony Capitalism*.

Pengesahan RUU Minerba yang tertutup dan terburu-buru, sehingga dapat disebut ganjil, lantas membawa kita pada dugaan yang mengarah pada dua hal di atas. Ada kekuatan besar yang mendorong agar RUU Minerba segera disahkan, dan kekuatan tersebut tak lain adalah oligarki. Proses pembentukan hukum yang layak dan baik diterabas dan diabaikan. Partisipasi publik bahkan ikut ditutup. Cara-cara itu dilakukan guna mendapatkan keuntungan dari kebijakan UU Minerba, oleh karenanya diduga kuat terjadi *state capture* dalam pengesahan RUU Minerba.

---

[166] Hellman & Kauffman dalam Gryzmala-Busse, *"Beyond".,* 640.

Penguasa Industri Batu bara: Dari Hulu ke Hilir

Industri batu bara di Indonesia belakangan tengah menjadi sorotan. Pertama-tama ini diakibatkan oleh kesadaran publik yang meluas secara global mengenai krisis iklim *(climate crisis)*. Dua hal yang kerap disoroti sebagai penyebab krisis iklim adalah deforestasi dan penggunaan batu bara yang masif. Pembakaran masif batu bara dapat berujung pada perubahan iklim yang ekstrem, sehingga upaya mengatasi krisis iklim secara global, tidak dapat dilepaskan dari upaya untuk mengurangi atau bahkan menghentikan ketergantungan terhadap energi fosil batu bara.

Hal kedua yang menyebabkan industri batu bara menjadi sorotan adalah posisi Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki sumberdaya batu bara terbesar di dunia. Indonesia merupakan 5 besar produsen batu bara di dunia. Data BP Statistical Review of Energy tahun 2019 menyebutkan bahwa pada akhir tahun 2018, total cadangan batu bara di Indonesia mencapai 37.000 juta ton, atau setara dengan 3,5% dari total cadangan dunia. Total produksi batu bara di Indonesia sendiri mencapai 323,3 juta ton atau setara dengan 8,3% total produksi di dunia. Posisi itu membuat Indonesia berada di peringkat tiga setelah China (1828,8 juta ton) dan Amerika Serikat (364,5 juta ton). Total produksi India berada pada peringkat empat (308 juta ton) dan Australia pada peringkat lima (301,1 juta ton).

Indonesia bahkan sangat bernafsu dalam mengeruk sumberdaya batu bara. Laju produksi batu bara Indonesia 2,5 kali lebih tinggi ketimbang rata-rata dunia. Diprediksikan total cadangan batu bara di Indonesia akan habis dalam jangka waktu 67 tahun ke depan. Adapun jika dilihat dari segi penggunaannya, batu bara masih marak digunakan untuk pembangkit listrik tenaga uap (PLTU). Pada tahun 2018 sendiri, sebanyak 79,19% batu bara dipakai untuk menjadi bahan bakar pembangkit listrik. Rinciannya adalah:

Penggunaan	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Besi & Baja	257	335	166	289	300	298	399	390	300	1.750
Pembangkit Lis	36.570	34.410	45.119	52.816	61.860	63.054	70.080	75.400	83.000	91.140
Semen, Tekstil, Pupuk	6.900	6.308	5.873	6.640	7.190	7.187	7.180	10.540	9.802	19.030
Pulp & Paper	1.170	1.742	1.249	2.671	1.460	1.458	4.310	4.190	3.898	3.150
Briket	61	35	34	36	36	16	13	30	30	10
Lainnya	11.337	24.351	28.366	19.691	1.224	4.167	4.832	n.a	n.a	n.a
Total	56.295	67.180	79.558	82.143	72.070	76.180	86.814	90.550	97.030	115.080

Penggunaan Batu bara Dalam Negeri (2009 – 2018) (ribu ton)

Sumber : Handbook of Energy and Economic Statistics of Indonesia, KESDM, Januari 2019

Hal ketiga, industri batu bara disoroti karena terdapat sejumlah elite-elite kaya yang menguasai sektor tersebut. Penguasa industri batu bara itulah yang akan dibahas pada bagian ini. Uraian didasarkan pada hasil penelusuran yang dilakukan oleh ICW terhadap penguasaan industri batu bara di hulu dan hilir, dan dilengkapi dengan sumber lain yang relevan. Penelusuran yang dilakukan ICW adalah terhadap kepemilikan perusahaan-perusahaan tambang batu bara dan pengelola proyek pembangkit listrik tenaga uap berbahan bakar batu bara (PLTU).

Penelusuran ICW menemukan bahwa selain dikuasai oleh elite-elite kaya, tak sedikit di antaranya terdapat individu yang memiliki afiliasi dengan pejabat publik, partai politik, dan sebagainya. Selain itu, sejumlah penguasa industri batu bara diketahui memiliki rekam jejak bermasalah, seperti misalnya tersangkut dalam kasus *Panama* dan *Paradise Papers,* atau tersangkut dalam kasus hukum atau korupsi.

Kasus *Panama* dan *Paradise Papers* sebagaimana diketahui sempat mengegerkan publik seantero global. Ini diakibatkan terdapat nama-nama

tersohor di seluruh dunia yang diketahui memiliki perusahaan di negara-negara surga pajak. Dugaannya adalah mereka sengaja memiliki perusahaan di negara-negara surga pajak agar dapat melakukan penggelapan pajak *(tax evasion)* atau penghindaran pajak *(tax avoidance)*.

Di hulu industri batu bara, perusahaan-perusahaan pertambangan batu bara yang ICW telusuri diantaranya:

No	Grup	Total Produksi
1	Adaro Energy (ADRO)	58,03 juta ton
2	Indika Energy (INDY)	35,9 juta ton
3	Toba Bara Sejahtra (TOBA)	4,5 juta ton
4	Harum Energy (HRUM)	3,7 juta ton
5	Bayan Resources (BYAN)	31,9 juta ton
6	Bumi Resources (BUMI)	86,3 juta ton
7	Berau Coal (Brau)	n/a

Total Produksi Batu bara Tahun 2018

Sumber: Laporan Tahunan 2019 Perusahaan Terkait

Hasil penelusuran, sebagaimana yang disampaikan di atas, menemukan elit-elit kaya yang berada di balik perusahaan-perusahaan tersebut. Di balik Adaro group misalnya, ditemukan nama-nama seperti Sandiaga Uno, Boy Thohir, Keluarga Subianto, dan Keluarga Suryajaya. Di balik group Bumi, ditemukan nama-nama keluarga Bakrie. Sementara di balik grup Toba, terdapat nama-nama seperti Luhut Binsar Pandjaitan yang kini menjabat sebagai Menteri Koordinator Kemaritiman dan Investasi RI dan Fachrul Razi yang merupakan Menteri Agama RI.

Pertambangan batu bara selain dikuasai oleh elit-elit yang dikenal di tingkatan nasional turut dikuasai oleh elit kaya di level lokal. Di Kalimantan Selatan, terdapat nama Haji Ciut yang menguasai pertambangan batu bara. Salah satu perusahannya adalah PT Batu Gunung Mulia Binuang. Nama lain yang dikenal sebagai pengusaha besar batu bara di daerah tersebut adalah Haji Isam yang dikenal sebagai pendiri Jhonlin Group. Selain itu ada pula nama Haji Ijai yang merupakan kakak kandung Haji Ciut.

Adapun penelusuran yang dilakukan oleh ICW berfokus pada kepemilikan perusahaan batu bara yang dimiliki oleh elite-elite yang dikenal di level nasional, sehingga tidak akan mengurai lebih dalam mengenai aktor-aktor tersebut. Berikut adalah sejumlah temuan dari hasil penelusuran terhadap 7 perusahaan yang telah disebutkan di atas.

Grup Adaro

Adaro adalah perusahaan batu bara yang dirintis oleh Edwin Soeryadjaja, Sandiaga Uno, Teddy Permadi Rachmat, Benny Subianto, dan Garibaldi "Boy" Thohir. Dahulu Adaro dikenal dengan nama PT Padang Karunia[167]. Adaro sendiri tidak dapat dilepaskan dari grup perusahaan Astra. Teddy Rachmat dan Benny Subianto adalah mantan manajer Astra, Garibaldi Thohir adalah mantan anak dari Teddy Thohir yang merupakan mantan pemilik Astra, dan Edwin Soeryadjaja adalah putra William Soeryadjaja yang dikenal sebagai pendiri Astra[168].

Ditelusuri lewat akta perusahaan Adaro, sejumlah nama-nama di atas masih bercokol sebagai pemilik saham maupun pengurus. Kelima nama pendiri tersebut masih ditemukan sebagai pemilik saham PT Adaro Energy

---

[167] Firdaus Ilyas, Egi Primayogha, Mouna Wasef, *Batu bara dan Ancaman Korupsi,* (Malang: *Intrans Publishing*, 2018), 21.

[168] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 22.

Tbk. Nama-nama lain yang merupakan bagian dari Keluarga Subianto, Keluarga Teddy Permadi Rachmat, Keluarga Soeryadjaja, dan Keluarga Thohir tersebar sebagai pemilik saham ataupun pengurus dari perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam grup Adaro.

Adaro diketahui dimiliki atau dikelola oleh beberapa orang yang tercatat sebagai orang terkaya di Indonesia[169]. Sandiaga Uno misalnya, pernah menjadi orang terkaya ke-85 tahun 2018 versi *Globe Asia* dengan total kekayaan US$ 300 juta. Garibaldi Thohir diketahui adalah orang terkaya ke-17 tahun 2019 versi *Forbes* dengan kekayaan US$ 1,6 miliar. Arini Subianto merupakan orang terkaya ke-49 versi *Forbes* tahun 2019 dengan total kekayaan US$ 600 juta. Selain itu Teddy Permadi Rachmat adalah orang terkaya ke-18 versi *Forbes* tahun 2019 dengan kekayaan US$ 1,3 miliar. Edwin Suryajaya merupakan orang terkaya ke-45 versi *Forbes* tahun 2018 dengan kekayaan US$ 660 juta.

Sandiaga Uno sebagaimana diketahui adalah mantan Wakil Gubernur DKI Jakarta dan maju dalam kontestasi Pemilihan Presiden RI 2019 sebagai calon Wakil Presiden mendampingi Prabowo Subianto. Kendati pada tahun 2015 ia mengundurkan diri dari jajaran direksi PT Adaro Energy Tbk, tercatat hingga Desember 2018 Sandiaga masih memiliki 14,93% saham PT Saratoga Investama, perusahaan yang memiliki saham PT Adaro Energy Tbk.

Sosok Sandiaga sendiri lekat dengan kontroversi. Namanya pernah tersangkut kasus *Paradise Papers* dengan menjadi direktur dan pemegang saham di sejumlah perusahaan yang tercatat di British Virgin Islands.

[169] Para individu tersebut menjadi salah satu orang terkaya di Indonesia dengan peringkat dan tahunnya masing-masing. Penyebutan orang terkaya mulai bagian ini dan ke depannya berarti salah satu dari sejumlah orang terkaya di Indonesia setiap tahunnya.

Laporan Global Witness pernah mensoroti dirinya akibat transaksi mencurigakan Berau Coal, perusahaan yang dia bentuk dan pernah miliki[170].

Selain itu Adaro kini menjadi sorotan karena salah satu pemilik sahamnya, Garibaldi Thohir merupakan kakak kandung dari Menteri BUMN RI Erick Thohir. Adapun Erick Thohir hingga Mei 2018 diketahui masih memiliki saham di PT Tri Nugraha Thohir[171], perusahaan yang menjadi bagian dari grup Adaro.

Grup Indika Energy

Indika Energy berdiri pada tahun 2000 dan dulu dikenal dengan nama PT Dipta Diwangkara[172]. Grup Indika Energy saat ini setidaknya memiliki dua perusahaan pertambangan batu bara besar yaitu PT Kideco Jaya Agung dan PT Multi Tambangjaya Utama. PT Kideco Jaya Agung kini tercatat sebagai perusahaan pertambangan batu bara terbesar ketiga di Indonesia dan berlokasi di Kalimantan Timur[173].

Mayoritas saham PT Indika Energy Tbk dikuasai oleh PT Indika Inti Investindo dengan besaran 37,79% dan PT Teladan Resources sebesar 30,65%[174]. PT Indika Inti Investindo dimiliki oleh Agus Lasmono dan PT Teladan Resources dimiliki oleh Wiwoho Basuki Tjokronegoro dan

---

[170] Firdaus Ilyas, Egi Primayogha, Mouna Wasef, Mutiara Taher, *Siapa Di Balik Proyek Pembangkit Listrik?.* (Jakarta: *Indonesia Corruption Watch*, 2020), 130.

[171] *Ditjen AHU*, Profil Perusahaan PT Tri Nugraha Thohir, Mei 2018.

[172] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 29.

[173] Indika Energy Tbk, *Laporan Tahunan 2019,* 6.

[174] Indika Energy Tbk, *Laporan Tahunan 2019,* 26.

keluarga[175]. Sebagaimana diketahui, kedua nama tersebut tercatat sebagai orang terkaya di Indonesia.

Agus Lasmono merupakan anak bungsu dari Sudwikatmono, pengusaha dan sepupu Presiden RI ke-2 Soeharto[176]. Dia adalah salah satu orang terkaya di Indonesia ke-69 versi *Globe Asia* tahun 2018. Saat itu total kekayaannya mencapai US$ 550 juta. 8 tahun sebelumnya saat berusia 39 tahun, ia juga pernah menjadi orang terkaya versi *Globe Asia* dengan kekayaan Rp 7,6 triliun. Dia juga diketahui sebagai pemilik dari Net.TV[177].

Wiwoho Basuki Tjokronegoro adalah orang terkaya ke-25 versi *Globe Asia* tahun 2018 dengan total kekayaan US$ 1,5 milyar. Namanya ditemukan dalam database *offshore leaks International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ).* Wiwoho merupakan pemegang saham sebuah perusahaan di Bahamas. Dua anaknya yaitu Indracahya Basuki dan Nurcahya Basuki menjabat posisi direktur PT Teladan Resources[178].

Grup Toba

Toba berdiri pada tahun 2007 dengan nama PT Buana Persada Gemilang[179]. Grup Toba berkali-kali disoroti karena ditengarai menjalani praktik buruk dalam pengelolaannya. Laporan Global Witness pernah

---

[175] Firdaus, Egi, Mouna, Mutiara. *Siapa di Balik*. 47.

[176] Firdaus, Egi, Mouna, Mutiara. *Siapa di Balik*. 47.

[177] Firdaus, Egi, Mouna, Mutiara. *Siapa di Balik*. 47.

[178] Firdaus, Egi, Mouna, Mutiara. *Siapa di Balik*. 48.

[179] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 63.

menyoroti transaksi mencurigakan PT Toba Sejahtra[180], bagian dari grup Toba. Koalisi masyarakat sipil #BersihkanIndonesia ikut menyoroti grup Toba karena anak-anak perusahaannya tidak mematuhi kewajiban reklamasi dan pasca-tambang. Laporan #BersihkanIndonesia menyebut terdapat 36 lubang bekas tambang yang dibiarkan oleh grup Toba. Anak-anak perusahaan tersebut diantaranya PT Adimitra Baratama Nusantara, PT Trisensa Mineral Utama, dan PT Kutai Energi dengan 8 lubang tambang[181].

Grup Toba identik dengan Luhut Binsar Pandjaitan yang kini menjabat Menteri Kemaritiman dan Investasi RI. Luhut merupakan pemegang saham pengendali PT Toba Sejahtra, perusahaan yang memiliki 10% saham PT Toba Bara Sejahtra Tbk. Luhut hingga November 2016 juga masih memiliki saham PT Toba Bara Sejahtra sebelum dijual ke Highland Strategic Holdings. Namun saham mayoritas di PT Toba Sejahtra tetap dimiliki olehnya[182].

Luhut pernah tersangkut kasus *Panama Papers*. Dia ditemukan sebagai Direktur Mayfair International Ltd, perusahaan *offshore* yang terdaftar di Seychelles. Pada tahun 2017 dia menjadi sosok yang bersikukuh untuk melanjutkan proyek reklamasi teluk Jakarta, padahal proyek tersebut tengah menjadi sorotan karena kasus korupsi. Pimpinan KPK bahkan menyebut kasus itu sebagai *grand corruption*[183].

Nama lain dalam grup Toba adalah Fachrul Razi yang kini menjabat sebagai Menteri Agama RI. Sosok Fachrul Razi dikenal sebagai Jenderal TNI (Purn.) dan pemimpin tim Bravo 5, kelompok relawan dari purnawirawan

---

[180] "Bagian 2: Luhut Pandjaitan dan Para Pembeli Tersembunyi", *Global Witness,* https://www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/bagian-2-luhut-pandjaitan-dan-para-pembeli-tersembunyi/, diakses pada 16 September 2020.

[181] Firdaus, Egi, Mouna, Mutiara. *Siapa di Balik*. 293

[182] Firdaus, Egi, Mouna, Mutiara. *Siapa di Balik*. 146

[183] Firdaus, Egi, Mouna, Mutiara. *Siapa di Balik*. 146

TNI yang mendukung Joko Widodo dalam pemilihan Presiden RI tahun 2019. Dia merupakan komisaris dari PT Toba Sejahtra.

Grup Harum Energy

Grup Harum dimulai dengan PT Asia Antrasit pada Oktober 1995. Baru pada tahun 2008 namanya berubah menjadi PT Harum Energy. Grup Harum identik dengan keluarga Barki. Sosok yang kerap disebut dalam grup ini adalah Kiki Barki yang pernah memiliki saham mayoritas PT Harum Energy Tbk. Kiki Barki pernah menjadi orang terkaya di Indonesia tahun 2010 dengan kekayaan lebih dari US$ 1,7 miliar, sebelum kekayaannya anjlok pada tahun 2013[184]. Kiki diketahui pernah memiliki izin pertambangan di Vietnam dan berkongsi dengan sejumlah nama-nama tersohor seperti Sofian Wanandi, Pramono Anung, dan Robby Sumampau[185].

Saat ini keluarga Barki menduduki posisi komisaris di PT Harum Energy Tbk. Lawrence Barki menjabat Komisaris Utama dan Steven Scott Barki sebagai Komisaris. Mereka juga merupakan pemegang saham dari PT Karunia Bara Perkasa (KBP), entitas induk langsung dari PT Harum Energy Tbk[186]. Pada Januari 2020, PT KBP kembali memperbesar kepemilikan sahamnya hingga 77,85%[187]. Nama Keluarga Barki juga sempat tersangkut dalam kasus *Panama Papers*. Kiki Barki, Lawrence Barki, Steven Scott Barki,

---

[184] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 59.

[185] "Kiki Barki", *Tirto.id,* https://amp.tirto.id/m/kiki-barki-hT, diakses pada 17 September 2020.

[186] PT Harum Energy Tbk, *Laporan Tahunan 2019*, 87 – 94.

[187] "Keluarga Taipan Kiki Barki Borong Lagi Saham Harum Energy", *CNBC Indonesia*, https://www.cnbcindonesia.com/market/20200124104707-17-132409/keluarga-taipan-kiki-barki-borong-lagi-saham-harum-energy, diakses pada 17 September 2020.

dan Tricia Barki ditemukan sebagai pemilik saham Far View Capital Ltd, perusahaan yang terdaftar di British Virgin Islands[188].

Grup Bayan Resources

Grup Bayan berdiri sejak tahun 2004 lewat PT Bayan Resources. Akan tetapi sebagai perusahaan, grup ini telah dirintis sejak tahun 1997 saat pendirinya, Low Tuck Kwong mengakuisisi konsesi tambang batu bara di Muara Tae, Kalimantan Timur yaitu PT Gunung Bayan Pratama Coal (GBP)[189]. Selain Low Tuck Kwong, nama yang dikenal dalam grup ini adalah Engki Wibowo dan Jenny Quantero yang merupakan sepasang suami istri.

Low Tuck Kwong merupakan orang terkaya ke-7 di Indonesia versi *Forbes* tahun 2019. Kekayaannya mencapai US$ 2,4 miliar[190]. Dia merupakan pemegang saham pengendali PT Bayan Resources Tbk dengan kepemilikan saham 53,86%[191]. Kepemilikan saham mayoritas pada perusahaan itu bahkan terus ia perluas[192]. Dia kini dijuluki sebagai "*The Coal King*".

Engki Wibowo adalah pemilik saham PT Bayan Resources Tbk, sedangkan Jenny Quantero menduduki posisi Direktur setelah sebelumnya pernah memiliki saham dalam perusahaan tersebut. Seperti Low Tuck

---

[188] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 62.

[189] PT Bayan Resources Tbk, *Laporan Tahunan 2019*, 58.

[190] "Low Tuck Kwong, Orang Singapura Jadi Tajir di Indonesia", *CNBC Indonesia*, https://www.cnbcindonesia.com/news/20190309102842-4-59632/low-tuck-kwong-orang-singapura-jadi-tajir-di-indonesia, diakses pada 17 September 2020.

[191] PT Bayan Resources Tbk, *Laporan Tahunan 2019*, 75.

[192] "Salah Satu Orang Terkaya di Indonesia Borong Saham Bayan Resources (BYAN)", *Bisnis.com,* https://market.bisnis.com/read/20200717/7/1267625/salah-satu-orang-terkaya-di-indonesia-borong-saham-bayan-resources-byan, diakses pada 17 September 2020.

Kwong, pasangan tersebut pernah menjadi orang terkaya di Indonesia tahun 2010 versi *Forbes* dengan kekayaan sebesar US$ 810 juta. Pada tahun 2011, mereka menempati posisi ke-31 orang terkaya versi *Forbes.* Jenny Quantero sendiri diprediksi memiliki kekayaan hingga US$ 560 juta[193].

Grup Bumi

Grup Bumi merupakan perusahaan yang terafiliasi dengan Keluarga Bakrie. Grup perusahaan Bumi mencapai masa keemasannya pada kisaran tahun 2007 lewat PT Bumi Resources Tbk. Grup Bumi sempat menjadi sorotan karena dikaitkan dengan kasus pajak. Pada tahun 2010, perusahaan dalam grup Bumi diduga menunggak pajak dalam jumlah trilyunan rupiah. Dua tahun sebelumnya, sejumlah nama dalam perusahaan tersebut bahkan sempat dicekal oleh Pemerintah RI melalui Menteri Keuangan Sri Mulyani[194].

Grup Bakrie sendiri sedikitnya terbagi dalam tiga grup besar yaitu PT Bumi Resources Tbk (BUMI) untuk sektor batu bara, PT Bumi Resources Mineral Tbk (BRMS) untuk sektor mineral, dan PT Bakrie & Brothers (BNBR) yang bergerak di bidang manufaktur. Saat krisis terjadi tahun 2008, grup Bakrie terkena imbas. Harga komoditas batu bara yang anjlok membuat harga saham BUMI ambruk, kemudian berdampak pada bisnis grup Bakrie lainnya[195]. Dua perusahaan pertambangan batu bara yang tergabung dalam Grup Bumi diantaranya PT Kaltim Prima Coal dan PT Arutmin Indonesia.

Grup Bakrie tidak bisa terpisahkan dari mendiang Achmad Bakrie sebagai pendiri. Bisnis itu lalu diteruskan oleh anak dan cucunya. Sosok-sosok dalam

---

193 Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 58.

194 Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 17.

195 "Menilik Kembali Kinerja Grup Bakrie di Pasar Modal", *Tirto.id,* https://tirto.id/menilik-kembali-kinerja-grup-bakrie-di-pasar-modal-ef5T, diakses pada 17 September 2020

grup Bakrie diantaranya Aburizal Bakrie, Nirwan Bakrie, Roosmania Odi Bakrie, dan Indra Usmansyah Bakrie. Generasi selanjutnya diwakili oleh Anindya Novyan Bakrie, Anindhita Anestya Bakrie, dan Anindra Ardiansyah Bakrie. Bisnis keluarga Bakrie kini umumnya diurusi oleh Anindya Novyan Bakrie, A. Ardiansyah Bakrie, dan suami dari Anindhita Anestya Bakrie, Taufan Eko Nugroho Rotorasiko[196].

Aburizal Bakrie merupakan mantan Ketua Umum Partai Golkar dan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan serta Menteri Koordinator Bidang Perekonomian di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Saat menjabat sebagai Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan pada tahun 2006, Aburizal tercatat sebagai orang terkaya di Indonesia ke-6 versi *Forbes* dengan kekayaan US$ 1,2 miliar. Kekayaannya terus melonjak hingga US$ 5,4 miliar hingga dinobatkan sebagai orang terkaya nomor 1 di Indonesia[197]. Jatuhnya saham Bumi lalu berpengaruh pada kekayaannya yang terus menurun hingga tidak lagi masuk dalam jajaran orang terkaya pada tahun 2012[198].

Grup Berau

Grup Berau adalah perusahaan yang terafiliasi dengan Grup Sinar Mas sejak tahun 2015. Sinar Mas membeli saham mayoritas PT Berau Coal Energy lewat Asia Coal Energy Ventures Limited (ACE). Pada tahun 2017, PT Berau Coal Energy tidak lagi menjadi perusahaan terbuka. Berau telah

---

[196] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 23 – 24.

[197] "Kisah Aburizal Bakrie 6 Tahun Jadi Orang Terkaya RI", *Tirto.id,* https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2104840/kisah-aburizal-bakrie-6-tahun-jadi-orang-terkaya-ri, diakses pada 17 September 2020

[198] "Aburizal Bakrie Terlempar dari Daftar 50 Orang Terkaya di Indonesia", *Tribunnews,* https://www.tribunnews.com/nasional/2013/11/22/aburizal-bakrie-terlempar-dari-daftar-50-orang-terkaya-indonesia, diakses pada 17 September 2020

memulai usaha penambangan sejak tahun 1983 lewat aktivitas PT Berau Coal yang memperoleh izin PKP2B[199].

Sosok yang dikenal di balik grup Sinar Mas adalah mendiang Eka Tjipta Widjaja. Hingga akhir hayatnya, *Forbes* mencatat kekayaannya mencapai US$ 8,6 miliar. Globe Asia pernah menobatkan dirinya sebagai orang terkaya ke-2 di Indonesia dengan kekayaan mencapai US$ 13 miliar[200]. Kini bisnis grup Sinar Mas banyak dikelola oleh anak dan cucu Eka. Anak-anak Eka diantaranya Franky Oesman Widjaja, Indra Widjaja, Teguh Ganda Widjaja, Muktar Widjaja, Djafar Widjaja. Sedangkan cucunya adalah Fuganto Widjaja, Michael Widjaja, dan Linda Suryasari[201].

Di hilir industri batu bara, ICW menelusuri proyek-proyek PLTU yang tengah menjalani proses pembangunan maupun yang telah rampung. Sebagian dari PLTU yang ditelusuri merupakan bagian dari megaproyek 35.000 MW yang dicanangkan Presiden RI Joko Widodo pada tahun 2015. PT PLN yang mendapat mandat untuk menjalankan program tersebut memperkirakan dukungan finansial yang dibutuhkan untuk megaproyek tersebut mencapai US$ 72,3 miliar. Sejumlah 25% dari total 35.000 MW akan dibangun oleh PLN, dan 75% dibangun oleh swasta. Investor swasta lantas dapat turut serta dalam proyek tersebut lewat mekanisme *Independent Power Producers* (IPP)[202].

Megaproyek 35.000 MW tidak terlepas dari kasus korupsi. Pada tahun 2018, pejabat publik dan pengusaha tersangkut kasus korupsi PLTU Riau-1 yang menjadi bagian megaproyek tersebut. Mereka adalah Menteri Sosial Idrus Marham, Anggota DPR RI Eni Saragih, dan pengusaha sekaligus salah

---

[199] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 41.

[200] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 80.

[201] Firdaus, Egi, Mouna, *Batu bara,* 80.

[202] Firdaus, Egi, Mouna, Mutiara. *Siapa di Balik*. 3.

satu orang terkaya di Indonesia Johannes Kotjo. Adapun Idrus dan Eni merupakan politisi Partai Golkar. Mereka kemudian mendapat vonis penjara setelah terbukti menerima dan memberikan suap. Direktur Utama PT PLN Sofyan Basir sempat menjadi tersangka karena diduga ikut memfasilitasi proses suap. Namun Sofyan dinyatakan tidak terlibat dan diberikan vonis bebas.

Kasus korupsi lain yang terkait dengan megaproyek 35.000 MW selain itu adalah PLTU Cirebon-2. Bupati Cirebon Sunjaya Purwadisastra dan *General Manager* Hyundai Engineering Herry Jung telah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK dengan dugaan suap-menyuap. Kasus itu masih terus ditangani dan belum ada vonis terhadap tersangka. Adapun kasus korupsi PLTU lain diantaranya kasus PLTU Tarahan, PLTU Sumuradem, dan PLTU Teluk Sirih.

Adanya kasus-kasus tersebut lantas menunjukkan bahwa proyek PLTU rawan akan praktik korupsi. Sementara pemerintah bersikukuh untuk terus melanjutkan proyek tersebut dan memperluas penggunaan PLTU. PLTU sendiri hingga saat ini masih tetap menjadi jenis pembangkit listrik yang dominan digunakan. Dari total kapasitas infrastruktur ketenagalistrikan sebesar 64.924,80 MW, 45,68% diantaranya berjenis PLTU[203].

Hasil penelusuran ICW terhadap proyek pembangkit listrik lantas menemukan perusahaan yang menjadi pengelola proyek, dan individu-individu di balik perusahaan tersebut. Hasil temuan diantaranya menemukan bahwa terdapat sejumlah grup perusahaan pertambangan batu bara yang juga menjadi pengelola proyek PLTU.

---

[203] Kementerian ESDM RI, Statistik Ketenagalistrikan 2018.

No	Proyek PLTU	Lokasi	Perusahaan yang Terafiliasi
1	PLTU Kendari-3	Moramo Utara, Kabupaten Konawe Selatan	Grup Sinar Mas
2	PTLU Kalteng-1	Desa Tumbang Kajuei, Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah	Grup Sinar Mas
3	PLTU Tanjung Kalsel	Tanjung, Kabupaten Tabalong, Kalimantan Selatan	Grup Adaro
4	PLTU Tanjung Jati A	Cirebon, Jawa Barat	Grup Bakrie
5	PLTU Sulut 3	Kema, Kabupaten Minahasa Utara, Sulawesi Utara	Grup Toba
6	PLTU Sulbagut 1	Desa Tanjung Karang, Gorontalo Utara, Sulawesi	Grup Toba
7	PLTU Cirebon-2	Cirebon, Jawa Barat	Grup Indika
8	PLTU Suralaya/Jawa 9 & 10	Cilegon, Banten	Grup Barito
9	PLTU Sumut-2	Medan, Sumatera Utara	Grup Gama

Di balik itu, serupa dengan temuan dalam pertambangan batu bara, terdapat individu-individu dengan rekam jejak yang patut untuk dijadikan sorotan. Selain nama-nama dalam grup perusahaan yang telah disebutkan sebelumnya, terdapat misalnya nama Prajogo Pangestu. Prajogo adalah individu di balik Grup Barito dan tercatat sebagai orang terkaya ke-3 di Indonesia versi *Forbes* tahun 2019. Total kekayaannya mencapai US$ 7,6 miliar. Grup Barito menjadi pengelola proyek PLTU Jawa 9 & 10.

Selain itu ditemukan nama Martua Sitorus yang berada di balik grup Gama, terafiliasi melalui PT Wahana Indigo yang merupakan bagian dari grup tersebut. Martua Sitorus adalah orang terkaya di Indonesia ke-10 versi *Forbes* dengan kekayaan US$ 1,9 miliar. Grup Gama ada di balik proyek PLTU Sumut-2. Temuan-temuan di atas lantas menunjukkan bahwa industri batu bara dari hulu ke hilir telah dikuasai oleh para elit dengan kekayaan yang luar biasa.

Pengesahan UU Minerba Sebagai Bentuk Pembajakan Negara *(State Capture)*

Penguasaan industri batu bara oleh para elit kaya atau oligarki menimbulkan dugaan kuat bahwa pengesahan UU Minerba tidak terlepas dari campur tangan mereka. Hal itu dilakukan dengan motif untuk mempertahankan atau memperluas kekayaan (*wealth defense*). Kendati demikian, tak menutup kemungkinan terdapat kehendak lain di luar motif *wealth defense* tersebut.

Kepastian perpanjangan PKP2B tentu saja akan menguntungkan para individu penguasa industri batu bara. Perusahaan-perusahaan batu bara umumnya memegang PKP2B, dan yang paling diuntungkan dari pengesahan ini adalah perusahaan PKP2B generasi pertama. Di balik perusahaan-perusahaan tersebut, terdapat sejumlah elit-elit kaya, pejabat publik, atapun individu dengan rekam jejak yang perlu diberikan sorotan. Perusahaan-perusahaan dengan jenis izin lain seperti IUP, IUPK, dan sebagainya juga tidak terganggu dengan adanya revisi UU Minerba. Jalan mereka untuk terus mengeruk sumber daya batu bara lekas tetap terjamin.

Revisi UU Minerba tidak bercermin dari permasalahan yang diakibatkan oleh industri minerba. Industri batu bara telah mengakibatkan kerusakan ekologi, kematian manusia akibat lubang tambang, asap-asap PLTU yang mengancam kesehatan dan nyawa manusia, serta sederet permasalahan lainnya. Tidak ada jaminan dengan disahkannya revisi UU Minerba permasalahan tersebut akan lenyap. Pengesahan justru semakin menunjukkan ketidakberpihakan para elit pemangku kebijakan maupun pengusaha terhadap permasalahan-permasalahan di atas.

Seluruh dunia kini telah memberikan perhatian besar terhadap krisis iklim. Krisis iklim di antaranya disebabkan oleh penggunaan batu bara yang masif. Alih-alih menghapus atau mengurangi secara signifikan penggunaan batu bara, para elit justru terus membuka jalan pengerukan serta penggunaan batu bara dalam waktu yang lebih panjang. Pengesahan revisi UU Minerba akan makin memperparah krisis iklim. Kehidupan generasi muda di masa depan sekaligus terancam.

Ketiadaan semangat itu ditengarai akan memperburuk permasalahan lain. Selama ini, industri minerba memiliki isu minimnya transparansi, yang mencakup perizinan, penerimaan negara, *beneficial owner,* dan sebagainya. Belum lagi jika ditambah praktik-praktik korupsi dalam pengelolaannya, seperti korupsi perizinan, Rencana Tata Ruang Wilayah (RT RW), penerimaan negara, dan sebagainya. Tidak adanya semangat perbaikan cukup kiranya untuk membuat kita berasumsi bahwa ke depan pengelolaan industri batu bara akan semakin buruk.

Hingga tulisan ini rampung, RUU Cipta Kerja belum disahkan oleh DPR RI. Pembahasannya dilakukan secara tertutup, bahkan *draft* dari RUU tersebut tidak diketahui oleh publik luas. Tak lama setelah revisi UU Minerba disahkan, ditengarai RUU itu akan lekas diketok untuk disahkan. Melihat pola yang serupa dengan pembahasan RUU Minerba, bukan tidak mungkin RUU tersebut ikut menguntungkan pengusaha dan merugikan kepentingan publik.

Dari aspek konstitusi, revisi UU Minerba dapat dikatakan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Pasal tersebut menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. UU Minerba lebih banyak menguntungkan kepentingan privat dan nyaris melenyapkan kesempatan negara untuk kembali menguasai sumber daya alamnya. Revisi tersebut membuka jalan lebar untuk mengubahmengubah "yang publik" menjadi "yang privat".

Dengan adanya pengesahan revisi UU Minerba, diduga kuat telah terjadi *state capture* atau pembajakan negara, dan para oligark merupakan aktor utama. Pengesahan ini sekaligus menunjukkan bahwa kehadiran oligarki telah betul-betul menjadi ancaman. Oligarki telah mencengkeram demokrasi dan kehidupan publik kita, sehingga kebijakan tidak lagi berpihak pada kepentingan publik. Perlu dirumuskan strategi yang lebih tajam untuk menghadapi cengkereman oligarki dalam kehidupan publik kita.***

Kebijakan dan Dampak Ekonomi Sektor Pertambangan

Oleh: Muhammad Ishak Razak

Sebagai negara kepulauan yang berada di kawasan khatulistiwa, Indonesia menjadi tempat berkembangnya aneka sumber daya alam, khususnya sumber daya hutan dan laut yang kaya dan sangat beragam. Letak geologis kepulauan Indonesia memungkinkan terbentuknya berbagai kekayaan alam yang melimpah dan beraneka ragam, seperti minyak bumi, gas alam, dan berbagai jenis bebatuan mineral. Posisi geografis Indonesia terletak di area yang menjadi pertemuan tiga lempeng utama bumi, yaitu lempeng Laut Hindia Timur-Australia, lempeng Pasifik, dan lempeng Eurasia. Hal tersebut juga menjadi penyebab banyaknya gunung berapi yang berpotensi meletus setiap saat- yang mengeluarkan debu vulkanik yang sangat baik bagi kesuburan tanah. Evolusi geologi kepulauan tersebut terbentuk dari pengendapan dalam waktu yang lama, diselingi dengan pembentukan gunung dan bebatuan yang berasal dari pemadatan lava atau magma. Dalam jangka panjang, proses ini menciptakan lingkungan dan kondisi yang mendukung pembentukan dan akumulasi mineral yang memiliki nilai ekonomi.[204] Oleh karena itu, para geolog yakin bahwa potensi kekayaan mineral Indonesia jauh lebih beragam daripada yang sebenarnya ditemukan saat ini.[205]

---

[204] Soetaryo Sigit, Mineral Resources for the Twenty-first Century: Challenges and Opportunities An Indonesian Viewpoint, in Resources for the twenty-first century - Proceedings of the International centennial symposium of the United States Geological Survey, held at Reston, Virginia, October 14-19, 1979, 19-28

[205] Ibid.

Dari sisi cadangan, berdasarkan data U.S. Geological Survey (USGS) tahun 2020, Indonesia tidak hanya menjadi produsen utama, tetapi juga merupakan negara yang memiliki cadangan (reserves) yang terbesar. Indonesia menjadi pemilik cadangan emas terbesar ke-5 dunia, dengan total cadangan 2, 6 juta ton; tembaga sebagai urutan ke-7 dengan cadangan 28 juta ton; nikel urutan pertama dengan cadangan 21 miliar ton; timah urutan kedua dengan cadangan 800 juta ton, bauksit dan alumina dengan urutan ke-6 dengan cadangan sebesar 1,2 miliar ton.[206]

Kekayaan tersebut sepanjang sejarah Indonesia telah berkontribusi besar dalam perekonomian, baik sebagai sumber pertumbuhan ekonomi, sumber devisa, sumber penyerapan tenaga kerja, dan sumber pendapatan negara. Pemerintahan yang datang silih berganti, mulai dari pemerintahan kolonial Belanda hingga era pemerintah reformasi, memiliki aneka ragam kebijakan dalam mengelola sektor pertambangan tersebut yang memberikan dampak pada berbagai aspek kehidupan masyarakat di Indonesia.

Kebijakan Pemerintah di Sektor Pertambangan

Sejak pemerintahan kolonial Belanda hingga pemerintahan Indonesia pada masa reformasi, berbagai kebijakan dibuat untuk mengelola sektor pertambangan di Indonesia. Pada prinsipnya, setiap pemerintahan berambisi agar sektor tersebut dapat menghasilkan manfaat sebesar-besarnya bagi perekonomian negara. Meskipun dalam kenyataannya, sejumlah regulasi yang dibuat belum berhasil mengelola sektor tersebut secara optimal.

---

[206] U.S. Department of the Interior and U.S. Geological Survey, *Minerals Commodity Summaries 2020* (Virginia: U.S. Geological Survey, 2020), 30.

a) Sebelum Kemerdekaan

Sebelum datangnya kolonial Belanda di Indonesia, penduduk Indonesia telah melakukan kegiatan pertambangan sejak berabad-abad silam, seperti emas, perak, timah, intan dan batu mulia lainnya. Meskipun demikian, jumlahnya relatif kecil karena masih menggunakan teknologi sederhana. Kegiatan tersebut mulai meningkat perlahan-lahan pada abad ke-19, ketika kolonial Belanda masuk ke Indonesia. Ketika pemerintah Belanda menasionalisasi VOC (Vereenigde Oost-Indische Compagnie) pada tahun 1789, mereka melanjutkan praktik VOC yang melarang semua operasi pertambangan swasta di wilayah kekuasaannya dan berupaya memonopoli dari kekayaan tersebut. Sebelumnya, VOC mengambil alih hak kepemilikan lokal yang saat itu dikuasai oleh penguasa lokal. Sebagai contoh, pemerintahan tersebut melanjutkan monopoli pembelian bijih timah dari penambang di pulau Bangka di lepas pantai Sumatera. Sultan Palembang memberikan monopoli tersebut kepada VOC pada tahun 1755.[207]

Pada tahun 1883, pemerintah Belanda memberikan konsesi minyak pertama di Sumatera Utara kepada Royal Dutch Shell pada tahun 1883. Kemudian, pada tahun 1899, Pemerintah Hindia Belanda mengesahkan Indische Mijnwet (Undang-Undang Pertambangan Hindia Belanda) untuk mengatur produksi minyak dan gas, yang memungkinkan pemerintah untuk memberikan hak konsesi kepada sektor swasta untuk jangka waktu hingga 75 tahun. Pemegang hak konsesi wajib membayar sewa tanah kepada pemerintah kolonial dan mineral, sedangkan minyak dan gas yang dihasilkan dari wilayah konsesi sepenuhnya menjadi milik pemegang konsesi. Kemudian, pada tahun 1904, UU tersebut diamandemen, sehingga hanya warga negara Belanda, penduduk Hindia Belanda atau perusahaan yang

---

[207] Van der Eng, Pierre. "Mining and Indonesia's Economy: Institutions and Value Adding, 1870-2010." (2014).

didirikan berdasarkan hukum Belanda atau Hindia Belanda yang berhak mendapatkan konsesi.[208]

Kemudian, regulasi itu diubah lagi pada tahun 1918 untuk mengizinkan kepentingan asing non-Belanda untuk mendapatkan hak konsesi, tetapi hanya untuk jangka waktu hingga 40 tahun. Para pemegang konsesi tersebut kemudian akan membayar bea cukai kepada pemerintah kolonial sebesar empat persen dari produksi minyak mentah, pajak 20 persen atas keuntungan minyak, dan pajak 20 persen atas laba perusahaan. Persyaratan ini sebanding dengan yang berlaku di kontrak Timur Tengah. Pada tahun 1928, pemerintah mengubah undang-undang tersebut sehinga lebih menguntungkan pemerintah, termasuk pengurangan masa konsesi, kewajiban pelepasan wilayah, pembayaran royalti, dan hak pemerintah atas laba hingga 20 persen.[209]

Kemudian, pada pertengahan awal abad ke-19, pemerintah Belanda membuka peluang kerja sama pertambangan untuk meningkatkan pendapatannya, yang saat itu masih mengandalkan penerimaan dari ekspor komoditas pertanian. Pada tahun 1872, Pemerintah Belanda mendirikan Jasa Pertambangan yang menyewa para ahli geologi dan insinyur pertambangan untuk mempelajari mineral potensial yang ada di Indonesia dan mencari sumber-sumber deposit yang baru. Informasi yang diperoleh oleh lembaga tersebut mengilhami berdirinya perusahaan tambang timah pertama di Pulau Belitung (1852) oleh NV Billiton Maatschappij, yang sekarang dikenal dengan BHP Billiton, dan pertambangan batu bara di Kalimantan bagian tenggara (1853). Namun, karena hingga tahun 1870-an hanya terdapat dua perusahaan tambang, yakni perusahan timah di Bangka dan Belitung,

---

[208] Mills, K., & Karim, M. A. (2010). Disputes in the oil and gas sector: Indonesia. *Journal of World Energy Law & Business*, *3*(1), 44-70.

[209] Ibid

pemerintah menambah jumlah lisensi eksplorasi dan eksploitasi mineral di kawasan lain Indonesia.[210]

Hingga sekitar tahun 1900, produksi dan ekspor bijih timah masih mendominasi aktivitas pertambangan. Kemudian, beberapa produksi pertambangan mulai berkembang, yaitu batu bara (terutama setelah 1870), emas dan perak (1880), minyak mentah (1889), tembaga yodium (1897), wolframite (1897), bijih mangan (1904), bijih timbal (1904), gas alam (1915), aspal (1928), belerang (1928), batuan fosfat (1929), bauksit (1935), monazite (1936), tembaga ore (1937), bijih nikel (1938), biji platinum ore (1938). Selain itu, beberapa produk hasil penggalian, seperti batu pasir, marmer, batu gamping, gunung api, tanah liat kaolin, pasir, dan kapur yang menjadi bahan baku produksi semen.[211]

Dalam perkembangannya, beberapa perusahaan tambang tumbuh menjadi perusahaan besar sebelum kemerdekaan Indonesia, yaitu perusahaan pertambangan timah Bangka dan Belitung, yang kemudian dimiliki pemerintah Belanda setelah tahun 1924. Perusahaan lainnya adalah perusahaan tambang batu bara Ombilin (Sumatera Barat), Bukit Asem (Palembang) dan Pulau Laut (Kalimantan Tenggara) yang dimiliki oleh Pemerintah Belanda. Ada juga perusahaan tambang emas dan perak Cikotok (Jawa Barat) yang dimiliki oleh pemerintah dan dioperasikan oleh NV Mijnbouw Maatschappij Zuid-Bantam (anak perusahaan NV Billiton).[212] Perusahaan-perusahaan ini kelak diambil alih pada masa Pemerintahan Orde Baru.

Perusahaan lainnya adalah perusahaan minyak swasta Royal Dutch. Pada tahun 1907, perusahaan ini berkongsi dengan perusahaan asal London, Shell Transport and Trading Company, yang kemudian disebut dengan Royal

---

[210] Van der Eng, Pierre. "Mining and Indonesia’s Economy: Institutions and Value Adding, 1870-2010." (2014).

[211] Ibid.

[212] Ibid.

Dutch Shell. Pada tahun 1930, perusahaan ini memproduksi sekitar 85 persen dari total produksi minyak Indonesia.[213] Beberapa perusahaan asing lainnya ikut berinvestasi di sektor ini. Sejak tahun 1920-an, beberapa perusahaan Amerika mulai ikut serta mengambil konsesi migas di Indonesia, seperti Caltex (California Texas Oil Corporation) dan Stanvac (Standard Vacuum Oil Co). Pada tahun 1930, Jepang ikut menggarap minyak di Indonesia melalui Perusahaan Minyak Borneo, yang beroperasi di Kutai, Kalimantan Timur.[214]

b) Orde Lama

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah yang baru saat itu mengalami kesulitan untuk meningkatkan pendapatan negara. Salah satu upaya untuk meningkatkan penerimaan negara tersebut, pemerintah kemudian melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia melalui Undang-Undang No. 86/1958 tentang nasionalisasi seluruh perusahaan-perusahaan Belanda. Pada pasal 1 UU tersebut dinyatakan bahwa perusahaan-perusahaan Belanda di wilayah Indonesia akan dinasionalisasi dan menjadi milik penuh Negara Indonesia. Kemudian, pada pasal 2 disebutkan bahwa kompensasi kepada pemerintah Belanda akan diputuskan oleh sebuah komite yang dibentuk pemerintah. Jika terjadi sengketa, maka penyelesaiannya dibawa ke Pengadilan Tinggi Nasional. Namun, pada kenyataannya, tidak ada kasus yang diajukan ke Pengadilan Tinggi Nasional karena perusahaan Belanda lebih memilih menggunakan Pengadilan

---

[213] Van der Eng; M. C. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia since c.1200*, edisi ke-3. Hampshire: Palgrave, 2001,195.

[214] Ricklefs, 195.

Internasional. Kebijakan tersebut merupakan salah satu hal yang mendorong retaknya hubungan Indonesia dan Belanda dalam waktu yang cukup lama.[215]

Salah satu aset yang diambil alih oleh pemerintah Indonesia adalah ladang konsesi oleh Shell yang kelola oleh N.I.A.M. Pada tahun 1959, ladang tersebut diserahkan kepada perusahaan negara, PERMINDO (Perusahaan Minyak Nasional Indonesia). Shell juga kehilangan akses ke ladang Jawa Tengah dan Sumatera Utara, yang diambil alih oleh pekerja minyak Indonesia pada tahun 1945.[216] Seluruh perusahaan Belanda, kecuali tiga perusahaan minyak milik asing, yaitu BPM, Stanvac dan Caltex, dimiliki oleh pemerintah. Perusahaan-perusahaan tersebut kemudian dikelola oleh badan pemerintah yang bernama BUPTAN (Biro Urusan Perusahaan Tambang Negara).[217]

c) Orde Baru

Pada masa pemerintah Orde Baru berkuasa, pengelolaan sumber daya alam Indonesia sangat mengandalkan keterlibatan investor asing. Karena itu, berbagai regulasi diterbitkan guna memudahkan peluang bagi mereka untuk melakukan pertambangan sumber daya alam dengan skala operasi yang besar. Ada tiga UU yang diterbitkan hampir bersamaan, yaitu UU Penanaman

---

[215] Kadir, M. A., & Murray, A. (2019). Resource Nationalism in the Law and Policies of Indonesia: A Contest of State, Foreign Investors, and Indigenous Peoples. *Asian Journal of International Law*, *9*(2), 298-333.

[216] Ooi Jin Bee, *The Petroleum Resources of Indonesia* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1982), 10

[217] Prijono, I. A. (1988). The role of the state mining enterprises in Indonesia with special focus on development of the coal sector. *Minerals and Energy*, *6*(3), 170-180.

Modal No.1/1967, UU 5/1967 tentang kehutanan, dan UU 11/1967 tentang pertambangan.[218]

Menariknya, UU Penanaman Modal merupakan UU pertama yang dibuat untuk mengakomodasi rencana investasi Freeport Sulphur, cikal bakal PT Freeport Indonesia, untuk melakukan pertambangan di Irian Barat. Pada saat itu, pemerintah Indonesia sama sekali belum memiliki regulasi yang mengatur investasi asing. Menurut Simpson (2008), Pemerintah Amerika Serikat memiliki peran dalam menyiapkan rancangan undang-undang tersebut. Konsultan dari Van-Sickle Associates yang berbasis di Denver, membantu Menteri Widjojo menuliskan draft UU tersebut. Hasilnya diserahkan kepada kedutaan besar AS agar diberi masukan menurut kacamata para investor AS. Beberapa revisi dilakukan karena draft tersebut memberikan kewenangan yang terlalu besar kepada pemerintah sehingga dapat mengurangi minat calon investor.[219]

Seperti yang diungkapkan oleh Muhamad Sadli, Mantan Menteri Pertambangan (1973-1978), pemerintah melakukan kontrak pertama, yang dikenal dengan Kontrak Generasi I dengan perusahaan AS, Freeport Sulphur, yang menambang tembaga di Provinsi Papua. Berdasarkan kontrak itu, Freeport memperoleh masa bebas pajak selama tiga tahun, konsesi pajak sebesar 35 persen untuk tujuh tahun berikutnya, dan pembebasan segala macam pajak atau royalti selain lima persen pajak penjualan.[220] Pada kontrak karya pertama tersebut, royalti tembaga yang dibayarkan Freeport sebesar 1,5%-3,5% dari harga jual tembaga dan untuk emas dan perak sebesar 1%

---

[218] Resosudarmo, Budy P. (ed), The politics and economics of Indonesia's natural resources (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), 4

[219] Bradley R. Simpson, Economists with guns: authoritarian development and US-Indonesian relations, 1960-1968. Stanford University Press, 2008), 234.

[220] Thee Kian Wie (ed), *Pelaku Berkisah: Ekonomi Indonesia 1950-an sampai 1990-an.* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005), 115.

dari harga jual.[221] Kontrak tersebut juga menjadi dasar penyusunan Undang-Undang (UU) Pertambangan No. 11 Tahun 1967 yang disahkan pada Desember 1967. Berdasarkan UU Penanaman Modal tersebut, PT Freeport berhak menambang emas di Papua selama tiga puluh tahun terhitung sejak tahun 1967 hingga 1997.

Pemerintah selanjutnya merevisi kontrak tersebut pada kontrak Generasi II, dengan harapan dapat memberikan keuntungan yang lebih besar bagi pemerintah Indonesia. Dalam proses tersebut, pemerintah— menurut Sadli— berusaha memperoleh lebih banyak keuntungan fiskal, namun tetap menjamin bahwa kontrak baru tersebut masih tetap menarik bagi pemodal asing.[222] Pada tahun 1991, pemerintah menyepakati perpanjangan masa kontrak dengan perusahaan itu selama 30 tahun ditambah dua kali sepuluh tahun. Artinya, Amerika melalui PT. Freeport berhak menambang emas di Papua sampai tahun 2041. Revisi kontrak tersebut juga mencakup Inco, perusahaan Kanada, yang menambang nikel di Soroako, Sulawesi Selatan. Di sektor migas, pemerintah juga mengubah kontrak pembagian keuntungan 65-35 persen antara Pertamina dan perusahaan minyak asing, menjadi 85 persen untuk keuntungan Pertamina, ditambah satu dollar per barrel untuk kontrak dengan Caltex. Hal ini dilakukan karena harga minyak mentah mengalami kenaikan dari sekitar $3,50 per barrel pada akhir 1960-an dan awal 1970-an yang kemudian naik menjadi $15 dan $30 per barrel.[223]

---

[221] Kontan, Karpet Merah Kontrak Karya dari Rezim Orba, https://lipsus.kontan.co.id/v2/freeport/read/301/Karpet-merah-Kontrak- Karya-dari-rezim-Orba-, diakses 24 September 2020.

[222] Wie (ed), *Pelaku Berkisah,* 115.

[223] Ibid.

d) Orde Reformasi

Pada masa Orde Reformasi, sektor pertambangan mengalami dinamika yang berbeda pada masa Orde Baru. Sektor migas mengalami stagnasi sejalan dengan menurunnya produksi komoditas tersebut, sementara sektor pertambangan mineral dan batu bara tumbuh tinggi sejalan dengan meningkatkan harga komoditas tersebut. Namun, sebagian pemain di sektor ini masih didominasi pemain asing. Sebagian besar produksinya diekspor dalam bentuk mentah sehingga tidak memiliki nilai tambah yang tinggi.

Untuk mengatasi hal tersebut, lahirlah UU Pertambangan 2009 yang merevisi berbagai klausul pada UU Pertambangan tahun 1967. Dari sisi kepemilikan, UU yang baru tersebut tetap mengizinkan semua jenis badan usaha, baik asing ataupun domestik untuk melakukan kegiatan di sektor pertambangan Indonesia. Yang berbeda adalah UU yang baru tersebut mewajibkan badan usaha pemegang IUP dan IUPK yang sahamnya dimiliki oleh asing, wajib melakukan divestasi saham pada Pemerintah setelah lima tahun berproduksi. Selain itu, pemegang IUP dan IUPK diwajibkan untuk meningkatkan nilai tambah hasil produksi mereka, baik dalam bentuk sumber daya mineral dan batu bara. Perusahaan-perusahaan yang memegang Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batu bara (PKP2B) juga diwajibkan menyesuaikan diri pada aturan ini. Royalti dari sektor pertambangan juga naik dibandingkan UU sebelumnya. Pemegang IUPK Operasi Produksi, yang merupakan bentuk izin yang diberikan kepada pemegang KK dan PKP2B, wajib membayar sebesar empat persen kepada pemerintah dan enam persen kepada pemerintah daerah dari keuntungan bersih sejak berproduksi.

Meskipun demikian, beberapa klausul dari UU Pertambangan yang baru tersebut tidak diimplementasikan oleh para pemegang izin pertambangan. Sebagai contoh, PT Freeport belum juga melepaskan kepemilikan sahamnya setelah lima tahun UU ini berlaku. Sikap tersebut berbeda dengan PT Newmont yang sahamnya berhasil dilepas kepada investor domestik dan pemerintah daerah. Pada tahun 2013, pemerintah juga dengan mudah

menguasai 100 persen saham Inalum setelah membeli sisa PT Nippon Asahan Alumunium (NAA) sebagai konsorsium pemegang 58,9% saham perusahaan alumunium tersebut, dengan nilai US$ 556,7 juta atau sekitar Rp 6,7 triliun.

Selain itu, upaya pemerintah untuk meningkatkan nilai tambah produksi ekspor pertambangan dengan mewajibkan pembangunan industri pengolahan domestik (smelter) juga terbentur oleh rendahnya realisasi investasi para pemegang izin pertambangan untuk membangun smelter. Larangan ekspor yang diberlakukan pemerintah kepada perusahaan yang tidak melakukan pemurnian di dalam negeri membuat ekspor turun cukup tajam. Dilema tersebut memaksa pemerintah melakukan berbagai revisi yang pada akhirnya memberikan izin kepada mereka untuk melakukan ekspor meskipun realisasi pemurnian domestik masih sangat rendah.

UU pertambangan 2009 juga menciptakan disharmoni antara pemerintah pusat, provinsi, dan daerah, sebab regulasi itu memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan izin pertambangan. Akibatnya, pemerintah daerah secara leluasa menerbitkan perizinan untuk menggenjot ekonomi daerah mereka, meskipun pada kenyataannya banyak yang melanggar peraturan-peraturan lainnya, seperti regulasi di sektor kehutanan. Bahkan, tidak sedikit dari proses perizinan itu terbukti bermasalah secara hukum karena sarat dengan unsur KKN.

Kemudian, pada Mei 2020, pemerintah Indonesia melakukan perubahan signifikan terhadap UU Pertambangan 2009 melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. Pemerintah berpandangan bahwa regulasi baru tersebut akan mendorong lebih banyak investasi ke industri hilir pertambangan negara sekaligus mengatasi beberapa persoalan yang timbul pada sektor pertambangan dewasa ini. Di antara perubahan signifikan tersebut diantaranya penghapusan kewenangan pemerintah daerah untuk menerbitkan semua jenis izin pertambangan. UU tersebut hanya memungkinkan pemerintah pusat mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk penerbitan izin Pertambangan Rakyat.

UU tersebut juga kembali mengakomodasi kepentingan pemegang Kontrak Karya dan PKP2B yang hampir habis masa berlakunya dengan menambahkan kategori IUPK Lanjutan Operasi bagi mereka. Dengan demikian, pemegang izin tersebut dapat menerima jaminan perpanjangan selama dua kali 10 tahun-bagi yang belum melakukan perpanjangan-dan perpanjangan 10 tahun jika sebelumnya telah mendapatkan perpanjangan. Lebih dari itu, UU yang baru tersebut tidak lagi memberikan pembatasan luas maksimum wilayah izin usaha pertambangan untuk tahap operasi produksi kepada pemilik IUP. Padahal, UU 2009 secara jelas dinyatakan bahwa luas wilayah operasi pertambangan untuk IUP mineral logam maksimal seluas 25.000 hektare dan seluas 15.000 hektare untuk batu bara.

UU Pertambangan yang baru tersebut juga memberikan kelonggaran divestasi yang sebelumnya diatur pada UU Pertambangan 2009. Dalam UU yang lama, IUP dan IUPK yang dimiliki asing diwajibkan untuk melakukan divestasi sebanyak 51 persen sahamnya kepada pihak Indonesia, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, dan/atau badan usaha swasta nasional. Selain itu, divestasi harus dimulai pada tahun kelima produksi dan 51 persen. Pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 2017, tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu bara, masa divestasi tersebut maksimal pada tahun ke-10 dimiliki peserta Indonesia, meskipun pada kenyataannya regulasi ini tidak ditegakkan secara tegas. Kemudian, pada undang-undang yang baru tersebut, kewajiban divestasi sebesar 51 persen tersebut juga tidak dijelaskan secara gamblang, sehingga pemerintah berpotensi mengeluarkan aturan yang dapat memperpanjang napas investor asing di sektor pertambangan, termasuk memberikan opsi penguasaan saham divestasi tersebut jatuh ke tangan swasta, dan bukan kepada pemerintah ataupun BUMN.

Berdasarkan hal tersebut di atas, UU yang baru tersebut pada beberapa aspek justru melonggarkan regulasi sebelumnya. Ditambah lagi, regulasi itu dibuat menjelang habisnya masa berlaku sejumlah pemegang izin PKP2B

yang akan habis masa berlakunya (lihat tabel 4). Dengan demikian, mereka dapat mengeruk batu bara nasional dalam waktu yang lebih lama.

Sementara itu, UU yang baru tersebut tidak mencakup penguatan regulasi untuk mengatasi kerusakan lingkungan pasca pertambangan yang memberikan dampak negatif terhadap ekonomi daerah dan nasional dalam jangka panjang. Kebijakan peningkatan nilai tambah hasil produk pertambangan juga tidak mendapatkan penekanan sehingga proses tersebut dibiarkan berjalan secara alami. Selain itu, tidak ada lagi target yang wajib dipenuhi oleh investor yang memaksa mereka untuk membangun smelter di dalam negeri dalam tenggat waktu yang jelas. Hal pentingnya lainnya yang diabaikan dalam regulasi yang baru tersebut adalah tidak adanya penekanan untuk mengoptimalkan peran pemerintah, yang diwakili oleh BUMN dalam pengelolaan sumber daya alam, seperti mengambil alih kontrak yang telah berakhir kontraknya, menguasai saham divestasi, memprioritaskan atau bahkan menugaskan badan usaha tersebut dalam mengelola sumber daya alam yang strategis.

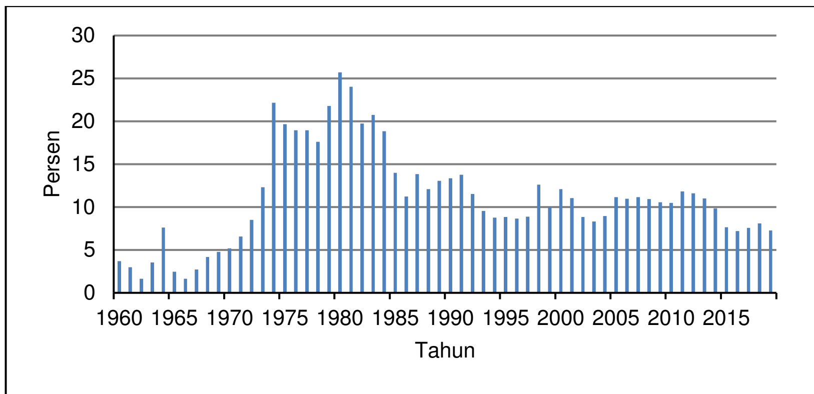
No	Perusahaan	Luas Lahan	Produksi 2019 (juta ton)	Masa Akhir Kontrak
1	PT Arutmin Indonesia	57.107	26,4	1 Nov-2020
2	PT Kendilo Coal Indonesia	1.869	0,12	13 Sep-2021
3	PT Kaltim Prima Coal	84.938	60,9	31 Des- 2021
4	PT Multi Harapan Utama	39.972	9,1	1 Okt- 2022
5	PT Adaro Indonesia	31.380	51,6	1 Okt- 2022
6	PT Kideco Jaya Agung	47.500	34.5	13 Mar- 2023
7	PT Berau Coal	108.009	32,5	26 Apr- 2025

Tabel 4 Profil PKP2B Generasi I dan Generasi I+

Sumber: Kementerian ESDM

Peran Sektor Pertambangan Dalam Ekonomi

Sektor pertambangan merupakan bagian penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pada masa Orde Baru, terutama pada periode tahun 1970-an dan 1980-an, sektor ini bersama dengan industri manufaktur, khususnya pengelolaan migas, berkontribusi besar terhadap perekonomian nasional. Perubahan struktur ini ditopang oleh ledakan harga minyak bumi dan merosotnya kinerja sektor pertanian, khususnya tanaman komersial yang sebelumnya menjadi penyumbang utama perekonomian Indonesia.[224] Pada masa itu, pertumbuhan sektor ini selalu di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional (grafik). Hal tersebut kemudian berdampak pada meningkatnya kontribusi sektor ini pada perekonomian nasional. Bahkan pada periode 1975-1985, sumbangan sektor ini terhadap total ekonomi nasional rata-rata di atas 20 persen. Namun, setelah mencapai puncaknya, secara perlahan-lahan, sumbangan sektor ini terus menurun hingga di bawah 10 persen (lihat grafik 1).



Gambar 8 Kontribusi Sektor Pertambangan

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

[224] Hal Hill, *The Indonesian Economy*, edisi ke-2 (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 19

Setidaknya ada dua alasan utama kontribusi sektor pertambangan mengalami penurunan. Pertama, sektor-sektor non-ekstraktif, yakni sektor-sektor selain pertanian dan pertambangan, mengalami pertumbuhan yang semakin besar, khususnya pada sektor manufaktur dan sektor-sektor yang berbasis jasa. Kedua, produksi minyak mentah, yang menjadi penyumbang utama sektor pertambangan terus mengalami penurunan, padahal harga minyak mentah secara rata-rata jauh lebih tinggi dibandingkan sebelum tahun 2000-an. Rendahnya produksi tersebut, antara lain, disebabkan menurunnya investasi di sektor migas sehingga penemuan cadangan baru ikut menurun.

Namun, merosotnya kontribusi sektor pertambangan, hanya terjadi pada sektor migas. Pertambangan non-migas, sebaliknya, justru semakin bergairah sejak tahun 2000-an. Pada periode 2000-2010, pertambangan migas tumbuh minus dua persen, sementara pertambangan non-migas tumbuh enam persen. Kemudian, pada periode 2011-2019, pertambangan migas tetap tumbuh negatif, tepatnya -1,4 persen, sementara pertambangan non-migas tumbuh rata-rata 3,4 persen.

Pada periode terakhir ini, nilai pertambangan non-migas bahkan telah mengalahkan produksi pertambangan migas. Meningkatnya peran sektor non-migas, terutama disumbangkan oleh peningkatan produksi pertambangan batu bara, bijih besi, dan tembaga. Peningkatan permintaan global batu bara meningkat cukup signifikan, mengingat harganya relatif lebih murah dibandingkan dengan minyak bumi dan gas alam. Peningkatan permintaan tersebut kemudian mendorong masifnya investasi dan produksi di sektor pertambangan, termasuk di Indonesia.

Dibandingkan dengan sektor lainnya, sektor pertambangan bukanlah penyerap tenaga kerja yang besar. Menurut data BPS, jumlah pekerja yang terserap di sektor ini pada tahun 2020 mencapai 1,3 juta orang atau satu persen dari jumlah tenaga kerja yang mencapai 131 juta orang. Rendahnya jumlah tenaga kerja tersebut terjadi karena sektor pertambangan merupakan sektor yang padat modal, yang kebanyakan bergantung pada alat-alat berat

yang serba mekanis. Meskipun demikian, tingkat produktivitas tenaga kerja sektor ini relatif tinggi, yakni sebesar 839 juta per tenaga kerja atau tujuh kali lipat produktivitas tenaga kerja nasional tahun 2019. Hal ini karena produk-produk pertambangan, meskipun belum diproses untuk nilai tambah yang lebih besar, harganya relatif tinggi dibandingkanproduk-produk pertanian atau produk-produk manufaktur yang padat tenaga kerja.

Kontribusi sektor pertambangan terhadap ekonomi juga dapat dilihat dari kontribusi sektor tersebut terhadap kinerja ekspor Indonesia. Sektor pertambangan dan sektor perkebunan memberikan kontribusi yang relatif besar pada ekspor Indonesia. Pada masa orde lama dan orde baru, kontribusi sektor pertambangan dominan, sebab sektor industri manufaktur masih dalam tahap awal perkembangan. Alhasil, barang-barang yang diproduksi dari sektor pertanian dan pertambangan sebagian besar diekspor dalam bentuk mentah. Beberapa produk ekspor yang dominan antara lain adalah migas, batu bara, timah, tembaga, nikel, dan alumunium (tabel 2).

NO	KOMODITAS	NILAI EKSPOR (US$ JUTA)				PANGSA PASAR EKSPOR 2019 (%)
		1990	2000	2010	2019	
1	Batu bara	168	1,296	18,170	18,866	11.3
2	Minyak dan gas alam	11,071	14,388	28,596	15,862	9.5
3	Ores, slag and ash	430	1,677	8,148	3,134	1.9
4	Copper and articles thereof	44	408	3,306	1,844	1.1
5	Tin and articles thereof	173	233	1,735	1,283	0.8
6	Nickel and articles thereof	188	268	1,436	816	0.5
7	Aluminium and articles thereof	262	452	772	527	0.3
8	Zink and articles therefore	0.1	6.4	4.2	16.1	0.0
9	Lead and articles thereof	13	7	15	21	0.0
10	Total Ekspor Komoditas (No. 2-9)	12,350	18,735	62,180	42,368	25.4
11	Total Ekspor Nasional	25,675	62,124	157,779	167,003	100
	Persentase ekspor pertambangan (No.1-9) terhadap total ekspor (No. 11) (%)	48.1	30.2	39.4	25.4	

Tabel 5 Nilai Ekspor Komoditas Pertambangan, 1990-2019

Sumber: UN Comtrade, diolah

Seiring berjalannya waktu, kontribusi ekspor produk pertambangan semakin redup. Pada tahun 1990, misalnya, sembilan produk utama sektor pertambangan berkontribusi 48 persen terhadap total ekspor Indonesia. Namun, pada tahun 2019, persentasenya turun menjadi 25 persen (tabel 1). Peran ekspor bahan bakar minyak dan gas terhadap total ekspor Indonesia mengalami penurunan, sementara komoditas batu bara dan produk pertambangan lainnya baik dalam bentuk bijih ataupun dalam bentuk logam jadi dan setengah jadi, secara agregat mengalami kenaikan. Minyak bumi dan gas alam tidak lagi mendominasi ekspor sektor pertambangan.

Beberapa faktor menjadi penyebab turunnya kontribusi sektor pertambangan, antara lain, meningkatnya ekspor manufaktur dan sektor perkebunan, terutama yang disumbangkan oleh minyak sawit. Industri manufaktur non-migas juga mengalami pertumbuhan yang lebih tinggi dibandingkan dengan sektor pertambangan, khususnya migas. Dampaknya, peran produk-produk industri manufaktur non-migas mendominasi komposisi ekspor Indonesia. Pada tahun 2019, misalnya, kontribusi sektor industri manufaktur pada ekspor Indonesia sebesar 75,5 persen, sementara sektor pertambangan dan perkebunan masing-masing hanya sebesar 22,3 persen dan 2,2 persen. Selain itu, munculnya berbagai kebijakan pemerintah yang mengatur ekspor komoditas pertambangan, seperti larangan ekspor bijih, kewajiban membangun smelter bagi produsen, dan pengenaan pajak ekspor batu bara, ikut menekan pertumbuhan ekspor komoditas pertambangan, meskipun, pada saat yang sama, kebijakan tersebut ikut mendorong tumbuhnya industri pengolahan yang berbasis produk-produk pertambangan. Faktor lain yang juga berpengaruh pada ekspor sektor pertambangan adalah faktor harga yang tidak stabil.

Indonesia juga dikenal sebagai pemasok utama pasar dunia untuk beberapa produk pertambangan. Produk-produk tersebut antara lain batu bara, gas alam, lignite, tembaga, timah, nikel, dan biji alumunium. Produk-produk tersebut merupakan bahan baku yang sangat penting dalam industri manufaktur global, seperti sumber energi dan bahan baku industri elektronika dan otomotif. Beberapa jenis produk tambang tersebut bahkan

masuk dalam kategori top ten eksportir. Contohnya adalah lignite atau batu bara cokelat yang memiliki pangsa pasar 75 persen, timah sebesar 30 persen, dan bijih nikel sebesar 28 persen (tabel 3).

Dengan bergantung pada pasar global dan harga yang fluktuatif, kinerja sektor pertambangan relatif tidak stabil. Fluktuasi harga komoditas tidak hanya dipengaruhi oleh aspek ekonomi, seperti permintaan negara-negara importir, tingkat produksi negara-negara eksportir, nilai tukar, dan spekulasi di pasar komoditas, tetapi juga oleh faktor-faktor non-ekonomi, seperti kebijakan pemerintah dan kondisi geopolitik. Untuk komoditas batu bara, misalnya, Indonesia bersaing dengan negara produsen utama untuk memasok permintaan global. Pada tahun 2019, dari 1,4 miliar ton ekspor batu bara di pasar global, lima produsen terbesar adalah Australia (38,4%), Indonesia (16,3%), Russia (13,8%), dan Amerika Serikat (8,5%). Sementara itu, importir utama komoditas tersebut adalah Jepang (17,4%), India (16,9%), China (14%), dan Korea Selatan (10,5%).

No	Kode HS	Produk	Nilai Ekspor (US$ juta)	Neraca Perdagangan (US$ juta)	Pangsa Pasar Global (%)	Peringkat Ekspor Global
1	2701	Batu bara	18,866	17,815	16.3	2
2	2711	Gas petroleum dan gas hidrokarbon lainnya.	8,849	6,341	3.3	10
3	7219	Produk canai lantaian dari baja stainless (lebar 600 mm atau lebih).	3,259	2,834	10.9	3
4	2702	Lignit	2,767	2,767	74.7	1
5	7202	Paduan fero	2,604	1,600	8.8	3
6	2603	Bijih tembaga dan konsentratnya	1,280	1,280	2.2	10
7	8001	Timah tidak ditempa	1,255	1,250	29.7	1
8	2713	Kokas petroleum, bitumen petroleum dan residu lainnya dari minyak petroleum	1,127	575	5.9	3
9	2604	Bijih nikel dan konsentratnya	1,097	1,093	28	1
10	7501	Mate nikel, sinter oksida nikel dan produk-antara lainnya dari metalurgi nikel	784	784	15	3
11	2606	Bijih aluminium dan konsentratnya	467	466	8	3
12	7218	Baja stainless berbentuk ingot atau bentuk asal lainnya	411	367	21.8	2
13	2615	Bijih niobium, tantalum, vanadium atau zirconium dan konsentratnya	103	95	7.4	3
14	7201	Besi pig dan besi cermin (spiegeleisen) dalam bentuk pig, blok atau bentuk asal lainnya	74	49	1.7	9
15	8003	Batang, batang kecil, profil dan kawat timah	27	19	5.2	8
		Total 15 produk	42,971	37,335		
		Total ekspor	167,497	(3,230)	0.9	32

Tabel 6 Produk-produk ekspor komoditas pertambangan Indonesia

Sumber: International Trade Centre

Sumber Penerimaan Negara

Sejak masa pra kemerdekaan, sektor pertambangan telah menjadi salah satu sumber penerimaan negara. Bahkan, sejak Orde Baru hingga saat ini, sektor tersebut telah menjadi penyumbang utama pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini sejalan dengan membesarnya output sektor ini terhadap perekonomian nasional. Penerimaan negara dari sektor ini berasal dari pajak dan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Pada tahun 1975 hingga tahun 1990, PNBP mencapai 40 persen total penerimaan negara, yang sebagian besar berasal dari pendapatan minyak bumi dan gas. Namun, secara perlahan-lahan, kontribusi tersebut terus menurun seiring dengan menurunnya pertumbuhan di sektor migas. Pada tahun 2018, realisasi penerimaan APBN dari PNBP sebesar Rp 409 triliun atau setara dengan 21 persen total penerimaan negara. Penerimaan dari pertambangan migas juga mengalami tren penurunan. Pada tahun 2001, penerimaan dari sektor tersebut sebesar Rp 81 triliun, kemudian menjadi hanya Rp 21 triliun pada tahun 2018. Pada saat yang sama, penerimaan dari sumber daya alam lainnya naik dari Rp 5 triliun menjadi sebesar Rp 23 triliun.

Seperti yang dipaparkan sebelumnya, penurun kontribusi Penerimaan Negara Bukan Pajak tersebut terjadi akibat produksi minyak yang turun secara persisten. Untungnya, dalam beberapa periode harga minyak mengalami lonjakan, sehingga dapat mengkompensasi penurunan produksi tersebut. Selain itu, sektor-sektor pertambangan lainnya, terutama batu bara dan bijih mineral lainnya, mulai mengalami peningkatan. Pada saat yang bersamaan, kegiatan ekonomi pada sektor-sektor non-pertambangan mengalami pertumbuhan cukup signifikan, sehingga berpengaruh pada meningkatkan penerimaan negara dari sektor perpajakan. Pada tahun 2018, misalnya, kontribusi pajak sudah mencapai 85 persen.

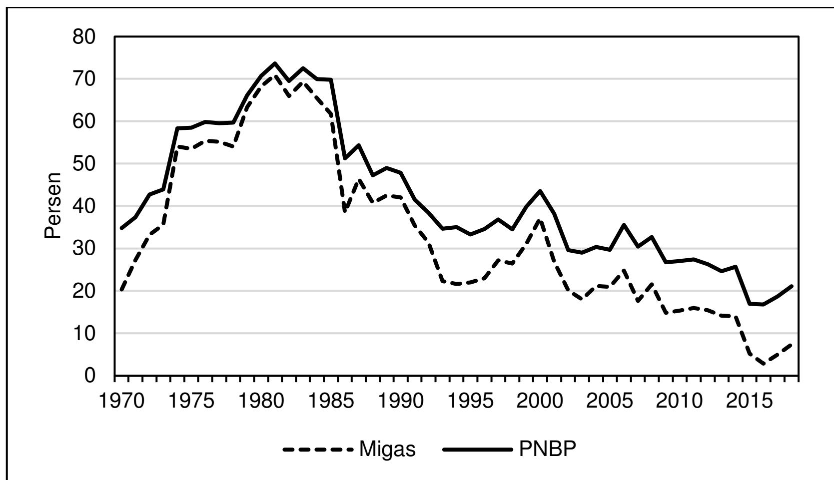
Meskipun demikian, patut dicatat, bahwa kontribusi sektor pertambangan tidak hanya dalam bentuk penerimaan PBNBP tetapi juga melalui penerimaan perpajakan, seperti penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Migas

dan Bea Keluar dari sektor pertambangan yang juga cukup besar. Pada tahun 2018, PPh migas sebesar Rp 65 triliun, yang terdiri dari PPh minyak bumi sebesar Rp 26,5 triliun dan PPh gas alam sebesar Rp 38 triliun. Selain itu, ada juga PPh non-migas untuk perusahaan-perusahaan pertambangan non-migas. Berdasarkan Laporan Tahunan Dirjen Pajak 2018, penerimaan pajak dari sektor pertambangan mencapai Rp 155,3 triliun. Angka itu setara dengan 12 persen penerimaan pajak yang nilainya sebesar Rp 1.313 triliun. Penerimaan pajak dari sektor tersebut merupakan yang terbesar ketiga setelah sektor Industri Manufaktur dan Jasa Keuangan dan Asuransi, yang masing-masing sebesar Rp 372,8 triliun dan Rp 164,5 triliun. Rata-rata pertumbuhan penerimaan pajak dari sektor pertambangan sebesar 6,6 persen pada periode 2014-2018.[225]

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penerimaan negara dari sektor pertambangan. Pertama, pertumbuhan kinerja sektor pertambangan; kedua, harga komoditas sektor pertambangan; ketiga, tingkat akurasi laporan pajak oleh wajib pajak; keempat, tingkat kolektivitas petugas pajak terhadap objek pajak; kelima, tarif pajak dan tarif non-pajak, seperti royalty, cukai, dan bea keluar, yang diberlakukan pemerintah kepada komoditas-komoditas sektor pertambangan. Sebagai contoh, penerimaan negara dari sektor pertambangan tahun 2019 mengalami penurunan drastis akibat turunnya pertumbuhan ekonomi global dan domestik. Hal tersebut didukung oleh harga beberapa komoditas, seperti minyak bumi dan produk-produk mineral dan batu bara, yang juga menurun akibat melemahnya permintaan global.

---

[225] Kementerian Keuangan, Laporan Tahunan Dirjen Pajak 2018. https://www.pajak.go.id/id/laporan-tahunan-2018, diakses 25 September 2020.



Gambar 9 Kontribusi Penerimaan Negara Bukan Pajak dan Migas

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Pelaku Sektor Pertambangan

Sektor pertambangan di Indonesia sebagian besar dikelola oleh sektor swasta baik domestik ataupun asing. Pemerintah melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) juga terlibat dalam pengelolaan sektor pertambangan pada beberapa komoditas.

Pada pengelolaan sektor migas, kontrol berada di tangan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dan Badan Pelaksana Hulu (BPH) Migas. Kedua lembaga ini bertanggungjawab dalam mengontrol perusahaan yang terlibat dalam pengelolaan sektor migas. Perusahaan-perusahaan tersebut melakukan kerja sama dengan BPH Migas dalam bentuk bagi hasil atau disebut dengan Product Sharing Contract (PSC). Berdasarkan data Kementerian ESDM, pada tahun 2016, terdapat 69 kontraktor yang terlibat dalam kontrak pengelolaan migas di tanah air. Kontraktor-kontraktor tersebut sebagian besar merupakan investor asing yang sudah malang melintang dalam pengelolaan migas di Indonesia. Beberapa perusahaan

tersebut antara lain Chevron, Mobil Cepu, Total E&P, Conoco Philips, CNOOC, dan PetroChina. Pertamina, yang merupakan satu-satunya BUMN yang mengelola sektor migas di sisi hulu hanya berkontribusi 83 ribu atau 10 persen dari total produksi minyak mentah dan kondensat yang mencapai 831 ribu barel per hari. Pada beberapa lapangan migas, perusahaan itu bekerja sama (*joint operation business*) dengan perusahaan-perusahaan swasta, seperti Golden Spike, Medco, PetroChina, dan Talisman dengan total produksi 22 ribu barel per hari.

Pada pertambangan mineral dan batu bara, selain dikelola oleh BUMN, peran perusahaan-perusahaan swasta khususnya investor asing juga cukup menonjol. Hal tersebut dapat dilihat pada komposisi produsen komoditas-komoditas tersebut, seperti berikut ini:[226]

a) **Batu bara:** PT Bukit Asam, BUMN yang mayoritas sahamnya dipegang pemerintah merupakan satu-satunya perusahaan pemerintah di subsektor ini. Pangsa pasar perusahaan ini relatif kecil dibandingkan dengan total produksi nasional. Pada tahun 2019, misalnya, produksi BUMN ini hanya memproduksi sekitar 28 juta atau 4,5 persen dari total produksi nasional yang mencapai 616 juta ton. Sisanya dikuasai oleh perusahaan-perusahaan swasta, seperti Kaltim Prima Coal (60,9 juta), Adaro Indonesia (51,6 juta), Kideco Jaya Agung (34,5 juta), Berau Coal (32,3 juta), dan Arutmin Indonesia (26,4 juta).

---

[226]Kementerian ESDM, *Laporan Kinerja 2019 Dirjen Mineral dan Batu bara Kementerian ESDM.* https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-laporan-kinerja-kementerian-esdm-2019.pdf. Diakses 21 September 2020; USGS, *USGS Minerals Yearbook 2016: The Mineral Industry of Indonesia in 2016*. https://www.usgs.gov/media/files/mineral-industry-indonesia-2016-pdf. Diakses 15 September 2020; Indocement, Investor Relation Presentation, 2019 Result. http://www.indocement.co.id/v5/IndocementContent/Presentation/2020/03.%20Maret/Indocement_Conference_Call_2019_20200320.pdf. Diakses 27 September 2020.

b) **Tembaga:** Produsen utama komoditas ini adalah PT Freeport Indonesia. Pada tahun 2008, pemerintah Indonesia melalui PT Inalum (sekarang Mind id) membeli 40 persen saham perusahaan asal Amerika Serikat ini, sehingga pemerintah menguasai 51 persen saham perusahaan ini. Sisanya dipegang oleh Freeport McMorran Copper & Gold. Perusahaan lain yang melakukan penambangan tembaga yaitu PT Amman di Nusa Tenggara Timur.

c) **Nikel:** PT Aneka Tambang, yang 65 persen sahamnya dipegang oleh pemerintah, merupakan perusahaan terkemuka dalam pertambangan nikel meskipun belakangan perusahaan-perusahaan asing semakin ekspansif dalam memproduksi komoditas ini. Dari total produk 1,15 juta ton tahun 2019, Antam hanya memproduksi 120 ribu ton. Sisanya diproduksi oleh perusahaan-perusahaan swasta. Yang terbesar adalah Virtue Dragon Nickel Industry dengan produksi 745 ribu metrik ton. Sebanyak 80 persen saham perusahaan ini dipegang oleh China Nickel Resources. Adapun perusahaan nickel matte dikuasai oleh Vale Indonesia, perusahaan asal Kanada. Pemerintah telah menguasai 20 persen saham perusahaan ini melalui Mind Id, dan sisanya dipegang oleh Vale Canada (44,3%), Sumitomo Metal Mining (15%) dan sisanya oleh publik (20.7%). Nickel Pig Iron juga dikuasai oleh perusahaan-perusahaan swasta, terutama dari Cina.

d) **Bauksit**: PT Antam merupakan produsen utama, yaitu di Pulau Bintan dengan kapasitas produksi sebesar 1,300 ribu ton per tahun dan di Kalimantan sebesar 600 ribu ton per tahun. Perusahaan ini juga bekerja sama dengan Showa Denko, dengan bendera Tayan CGA, yang memproduksi alumina di Mempawah, Kalimantan Barat. PT Indonesia Asahan Alumunium (Inalum), merupakan salah satu produsen terbesar yang memproduksi metal alumunium dengan kapasitas produksi 250 ribu ton per tahun. Perusahaan Jepang yang didirikan pada tahun 1976 kemudian melepas sahamnya kepada pemerintah pada Desember 2013.

e) **Timah**:, Perusahaan milik negara, PT Timah , merupakan produsen terbesar yang menggarap timah di kepulauan Bangka, Belitung, dan

Singkep. Perusahaan lainnya adalah PT Koba Tin, yang beroperasi di Pulau Bangka. Sebanyak 75 persen saham perusahaan ini dipegang oleh Malaysia Smelting Corp dan sisanya oleh PT Tambang Timah. Kedua perusahaan ini juga terlibat dalam smelter timah.

f) **Emas**: Produksi terbesar emas di Indonesia dilakukan oleh PT Freeport Indonesia, meskipun pada tahun 2019 produksinya anjlok menjadi 28 ton. Produsen terbesar berikutnya adalah PT Antam, yang dengan produksi sebesar 45 ton, baik di Cibalung, Banten, dan Pongkor. Antam juga terlibat dalam penambangan emas di Gosowong dan Toguraci, Maluku, dengan kepemilikan saham masing-masing 25 persen dan 15 persen. Di Bogor, Jawa Barat, perusahaan ini menambang perak, dengan kepemilikan saham 65 persen. Produsen emas lainnya diantaranya adalah Agincourt Resources, Nusa Halmahera, dan Amman Mineral Nusa Tenggara.

g) **Semen**: Beberapa BUMN terlibat dalam memproduksi semen di Indonesia, yaitu Semen Baturaja, Semen Gresik, Semen Padang, dan Semen Tonasa. Pada tahun 2013, pemerintah menggabungkan mereka dalam satu holding, yaitu PT Semen Indonesia. Kemudian, pada awal 2019, Semen Indonesia mengakuisisi PT Holcim, sehingga pangsa pasar holding tersebut mencapai 45 persen pada tahun 2019. Meskipun demikian, beberapa perusahaan swasta memiliki pangsa pasar yang semakin besar, seperti Indocement (22,1%), Conch (9,7%), dan Bosowa (6,4%).

Pemanfaatan Komoditas Pertambangan

Meskipun memiliki kontribusi yang besar terhadap ekonomi, termasuk menghasilkan devisa dan menyumbang pendapatan negara, nilai ekonomis produksi tambang Indonesia sejatinya masih sangat rendah dibandingkan dengan potensinya. Hal ini karena sebagian besar masih diekspor dalam bentuk mentah atau setengah jadi. Sementara itu, penggunaan komoditas tersebut di pasar domestik, khususnya untuk diolah menjadi bahan baku industri manufaktur, masih relatif rendah. Beberapa produk tersebut masih

mengandalkan pasar ekspor sebagai tujuan akhir. Berdasarkan Tabel Input-Output 2010 (tabel 4), yang antara lain menghitung porsi permintaan suatu komoditas di dalam negeri untuk bahan baku sektor lainnya, ataupun untuk permintaan akhir, termasuk ekspor, produksi pertambangan sebagian besar langsung diekspor. Porsi ekspor terbesar yaitu batu bara sebanyak 82 persen, bijih tembaga sebesar 98 persen, bijih bauksit sebesar 79 persen, dan bijih nikel sebesar 61 persen. Sebaliknya, produk-produk seperti bijih emas, bijih perak, dan barang galian jenis lainnya, sebagian besar telah diserap oleh industri lokal untuk diproses menjadi produk akhir dan sebagian kecil lainnya digunakan untuk konsumsi akhir.

No	Produk	Kontribusi terhadap Sektor Pertambangan	Permintaan Antara	Permintaan Akhir		
				Konsumsi	Perubahan Inventori	Ekspor Barang
1	Batu bara dan lignite	23.7	18.2	0.0	0.1	81.6
2	Minyak Bumi	31.7	68.1	1.0	1.1	30.8
3	Gas Bumi dan Panas Bumi	17.7	85.8	2.0	0.0	14.2
4	Pasir besi dan bijih besi	0.9	79.4	3.0	0.6	20.0
5	Bijih Timah	1.7	96.2	4.0	0.3	3.5
6	Bijih Bauksit	0.5	21.4	5.0	0.0	78.6
7	Bijih Tembaga	6.1	1.9	6.0	0.0	98.1
8	Bijih Nikel	0.8	41.0	7.0	-2.1	61.1
9	Barang Tambang Logam Lainnya	0.4	99.9	8.0	0.1	0.0
10	Bijih Emas	3.5	100.0	9.0	0.0	0.0
11	Bijih Perak	0.7	100.0	10.0	0.0	0.0
12	Barang Galian Segala Jenis	11.3	99.2	11.0	0.3	0.5
13	Barang Tambang Mineral Bukan Logam	0.7	99.8	12.0	0.0	0.2
14	Garam Kasar	0.1	98.7	13.0	1.2	0.1

Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Tabel 7 Tabel Input-Output Sektor Pertambangan 2010 (%)

Rendahnya penggunaan domestik sebagian komoditas pertambangan di atas, antara lain disebabkan oleh masih rendahnya permintaan domestik untuk mengolah komoditas tersebut sebagai bahan baku industri sehingga

nilai akhirnya dapat ditingkatkan. Industri manufaktur domestik masih sangat lemah dalam menyerap produk-produk pertambangan tersebut. Di saat yang sama, kebijakan pemerintah untuk mendorong peningkatan nilai tambah produksi pertambangan, hanya sebatas kebijakan pembangunan smelter. Itu pun, seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, tidak dilaksanakan secara konsisten sehingga nilai ekspor sektor pertambangan masih relatif rendah. Padahal, dengan bahan baku yang melimpah dan menjadi penyumbang utama pasar global, dapat menjadi nilai tawar untuk mendorong investasi hilir untuk menghasilkan nilai tambah yang lebih tinggi, seperti produksi baterai untuk mobil listrik, peralatan teknologi informasi dan komunikasi, dan produk-produk yang berbahan baku mineral lainnya.

Berdasarkan hal di atas dapat disimpulkan bahwa sektor pertambangan Indonesia memiliki potensi ekonomi yang sangat besar. Meskipun selama ini sektor tersebut telah memberikan kontribusi yang cukup besar dalam perekonomian domestik, yakni sumber pertumbuhan ekonomi, pendapatan devisa, pendapatan negara, dan penyerap tenaga kerja, tetapi potensinya belum dikelola secara optimal. Seperti contoh di atas, sebagian besar komoditas masih diekspor dengan nilai tambah yang rendah. Di sisi lain, regulasi pemerintah relatif lemah untuk mendorong pengemban industri hilir di dalam negeri. Hal penting lainnya adalah posisi negara melalui BUMN dalam mengelola sektor tersebut yang sejajar dengan investor swasta dan asing, ditambah dengan kiprah mereka yang kurang agresif dibandingkan sektor swasta. Konsekuensinya, kontribusi sektor pertambangan terhadap penerimaan negara lebih banyak mengandalkan penerimaan melalui mekanisme perpajakan. Semua itu merupakan konsekuensi dari pilihan paradigma dan visi pemerintah dalam mengelola sektor pertambangan Indonesia.

Daftar Pustaka

Aamodt, M. G. (2007). *Industrial or Organizational Psychology: An applied approach* (5th ed.). Pacific Grove, CA: Wadsworth Publishing

Ades, Alberto dan Di Tella, Rafael (1999). *Rents, competition, and corruption*. The American Economic Review. Diakses melalui https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/Rents%20Competition%20and%20Corruption%20Di%20Tella%20Ades_84f3b2b5-c2a4-4438-92f4-be0b62e7bf12.pdf

Arezki, Rabah dan Van der Ploeg, Frederick (2007). *Can the natural resource curse be turned into blessing? The role of trade policies and institutions*. International Monetary Fund. Diakses melalui https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0755.pdf

Arinaldo, Deon; Adiatma Julius Christian (2019). *Dinamika batu bara Indonesia: menuju transisi energi yang adil*. Jakarta: Institute for Essential Service Reform (IESR).

Aspinall, Edward; Berenschot, Ward (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*.

Bailey, J. E., & Pearson, S. W. (1983). Development of a tool for measuring and analyzing computer user satisfaction. Management Science, 29(5), 530-545.

Baker, Jacquie (2020). *Jaringan Korupsi di Sektor Kehutanan Indonesia*. U4 Issue 2. Jakarta: KPK dan GIZ.

Bee, Ooi Jin (1982). *The Petroleum Resources of Indonesia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Bentzen, Jeanet Sinding. (2012). 'How bad is Corruption? Cross-Country Evidence of the Impact of Corruption on Economic Prosperity'. *Review of Development Economics* 16 (1), 167-184.

Bernardin, H. J., & Russel, J. E. A. (1993). Human resource management : An experiential approach. New York : McGraw Hill.

Bersihkan Indonesia (2020). *Curang di Lubang Tambang; Kerentanan Korupsi Jaminan Reklamasi dan Pascatambang*. Jakarta, Indonesia

Blake, Charles H. & Christopher G. Martin (2006). 'The dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy'. *Democratization* 13 (1), 1-14.

Bradley R. Simpson (2008). *Economists with guns: authoritarian development and US-Indonesian relations, 1960-1968*. Stanford University Press.

Brown, S., Gray, D., McHardy, J., & Taylor, K. (2015). Employee trust and workplace performance. Journal of Economic Behavior & Organization, 116, 361-378.

Butler, J. K., & Cantrell, R. S. (1984). A behavioral decision theory approach to modeling dyadic trust in superiors and subordinates. Psychological Reports, 55(1), 19-28.

Chariri A. (2008). "Questioning The Popularity of Agency Theory in Accounting Research". *Jurnal Ekonomi dan Bisnis* XIV (1): 1 -14.

Choi, E. & J. Woo (2011). 'Liberal Reform, Political Corruption and Socio-Economic Impacts in Asia and Eastern Europe'. *International Journal of Comparative Sociology* 52 (3), 181-196.

Climate Transparency. (2019). *Brown to green: transisi G-20 menuju ekonomi nir emisi.* Diakses melalui https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2019/12/B2G_2019_Indonesia_Bahasa.pdf

Collier, P., dan Venables, A.J. (2014). *Closing coal: economic and moral incentives: Oxford review of economic policy*, 30(3), 492-512

Deha, Daniel (2020). Aliansi Predatoris Tambang dan Politik Berdalih Kesejahteraan Rakyat. NTT: Progresif.

Eregha P.B., dan Irughe I.R. (2009). "Oil induced environmental degradation in the Nigeria's river delta: the multiplier effects". *Journal of Sustainable Development of Africa.* Volume I no. 4

Erikson P., Lazarus, M. dan Piggot, G. (2018). *Limiting fossil fuel production as the next big step in climate policy.* Nature Climate Change.

Fayiah, M. (2020). *Mining and environmental degradation: a gift brings grief scenario for mining communities in Sierra Leone.* Journal of Mining and Environment. Vol. 11, No. 2, 2020.

Firdaus Ilyas, Egi Primayogha, Mouna Wasef (2018). *Batu bara dan Ancaman Korupsi,* Malang: *Intrans Publishing.*

Firdaus Ilyas, Egi Primayogha, Mouna Wasef, Mutiara Taher (2020). *Siapa Di Balik Proyek Pembangkit Listrik?* Jakarta: *Indonesia Corruption Watch.*

Ford, Michele & Thomas B. Pepinsky (eds), *Beyond Oligarchy: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics*. Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications.

Forest Watch Institute. (2019). *Angka deforestasi sebagai "alarm" memburuknya hutan Indonesia*. Diakses melalui https://fwi.or.id/wp-content/uploads/2019/10/FS_Deforestasi_FWI_small.pdf

Gryzmala-Busse, Anna (2008). "Beyond Clientelism: Incumbent and State Capture and State Formation," *Comparative Political Studies volume 41 number 4/5: April/May 2008:* 640.

Hadiz, Vedi R. (2013). 'The Rise of Capital and the Necessity of Political Economy'. *Journal of Contemporary Asia* 43 (2), 208-225.

Hadiz, Vedi R. 2003. 'Reorganizing Political Power in Indonesia: A Reconsideration of so-called 'Democratic Transitions'. *The Pacific Review* 16 (4), 591-611.

Hellman, J. (1998). 'Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-Communist Transitions'. *World Politics* 50, 203-235.

Hellman, Joel S., Geraint Jones, dan Daniel Kauffman (2000). "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies," *Paper prepared for the ABCDE 2000 Conference Washington, D.C.*

Hill, Hal (2000). *The Indonesian Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Humpreys, M. (2005). *Natural resources, conflict, and conflict resolution*. Journal of Conflict Resolution.

Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing* Societies. New Haven, CT: Yale University Press.

Ian Scoones (2016). "*The Politics of Sustainability and Development*". Institute of Development Studies. United Kingdom.

Jatam (2019). *Pulau Kecil Indonesia, Tanah Air Tambang: Laporan Penghancuran Sekujur Tubuh Pulau Kecil Indonesia oleh Tambang Mineral dan Batu bara*. Jakarta, Indonesia.

Jatam, Auriga Nusantara, ICW, Greenpeace (2018). *Coalruption: Elite Politik dalam Pusaran Bisnis Batu bara.*

Johnston, Michael (1996). 'The Search for Definition: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption'. *International Social Science Journal,* 48, 321-335.

KADIN (2019). "Indonesian Economic Chamber's concern on investment regulation" (*Keluhan Kadin soal Aturan Investasi),* CNBC Indonesia, 10 September.

Kadir, M.A. & A. Murray (2019). Resource Nationalism in the Law and Policies of Indonesia: A Contest of State, Foreign Investors, and Indigenous Peoples. *Asian Journal of International Law*, *9*(2), 298-333

N. T. Puspito, M. Elwina, I. S. Utari, & Y. Kurniadi (Eds.). *Pendidikan Anti-Korupsi untuk Perguruan Tinggi.* Jakarta: Kemendikbud.

Kartodihardjo, H, Niken Ariati, Maryati Abdullah (2019). "Kebijakan Pencegahan Korupsi Sektor Sumberdaya Alam Melalui Pendekatan Institusional dan Struktural". *Jurnal Integritas KPK*, No 2, Vol 2 2019. Jakarta.

Kartodihardjo, Hariadi (2018). "Lingkaran Korupsi Sumber Daya Alam". *Prisma*, Vol 37, No 3, 2018. Hal 113—122.

Kartodiharjo, Hariadi (2019). "Korupsi Sumber Daya Alam", Tempo, 20 Juli.

Kaufmann, Daniel dan Kraay, Aart. (2002). *Growth without Governance*. New York: World Bank. Diakses melalui https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19206/multi0page.pdf?sequence=1

Kementerian ESDM (2019), *Laporan Kinerja 2019 Dirjen Mineral dan Batu bara Kementerian ESDM*. https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-laporan-kinerja-kementerian-esdm-2019.pdf.

Kementerian Keuangan (2018). *Laporan Tahunan Dirjen Pajak 2018*. https://www.pajak.go.id/id/laporan-tahunan-2018, diakses 25 September 2020.

Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2006). *Memahami untuk membasmi: Buku saku untuk memahami tindak pidana korupsi.* Jakarta : Komisi Pemberantasan Korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2013). *Laporan Hasil Kajian Sistem Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Mineral dan Batu bara.* Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputian Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2014). Kajian kerentana korupsi di sistem perizinan sektor kehutanan. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2015). *Awasi Sektor Pertambangan, KPK Perbaiki Tata Kelola*. Press Release KPK.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2015). *Laporan akuntabilitas kinerja KPK tahun 2014*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2018). *Kajian Harmonisasi di Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup* (SDA-LH). Diakses melalui Diakses melalui https://acch.kpk.go.id/id/berkas/litbang/kajian-harmonisasi-undang-undang-di-bidang-sumber-daya-alam-dan-lingkungan-hidup.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2018). *Nota Sintesis Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan SDA*. Jakarta.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2018). *Nota Sintesis Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam 2018*. Jakarta, Indonesia.

Komisi Pemberantasan Korupsi (2018). *Survei Penilaian Integritas*. Direktorat Penelitian dan Pengembangan. Kedeputian Bidang Pencegahan. KPK. Jakarta

KPA (2018). *Masa depan reforma agraria melampaui tahun politik*. Diakses melalui http://kpa.or.id/assets/uploads/files/publikasi/4ae36-catahu-2018-kpa-edisi-peluncuran_.pdf.

KPA (2019). *Dari Aceh sampai Papua: urgensi penyelesaian konflik agraria struktural dan jalan pembaruan agraria ke depan*.

KPK GNP-SDA (2018). *Nota Sintesis Evaluasi Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam GNP-SDA*. Diakses melalui https://www.kpk.go.id/images/pdf/LITBANG/Nota-Sintesis-Evaluasi-GNPSDA-KPK-2018-Final.pdf.

Leys, C. (1989). 'What is the Problem about Corruption?' In *Political Corruption: A Handbook*. eds, A.J. Heidenheimer, Michael Johnston & Victor T. LeVine. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher.

Lidsey, Tim (2018). "Is Indonesia Retreating from Democracy", 9 Juli. Bisa diakses via: https://theconversation.com/is-indonesia-retreating-from-democracy-99211

Lugon-Moulin, Anne (2010). *Understanding state capture dalam Freedom From Fear*. Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law. Germany.

Macdonald, Karunia F. (2017). Penilaian risiko korupsi dalam pemberian izin usaha pertambangan di Indonesia. Transparency International Indonesia.

Mahkamah Agung (2016). Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2016 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana oleh Korporasi.

McAllister, D. J. (1995). Affect and cognition based trust as foundations for interpersonnal cooperation in organizations. Academy of Management Journal, 38, pp. 24-59.

Merton, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.

Meuthia Ganie-Rochman dan Rochman Achwan (2015). *Sosiologi Korupsi: Isu, Konsep dan Perdebatan*. Universitas Indonesia. Jakarta.

Michaela Elsbth Martin & Hussein Solomon (2012). "Understanding the Phenomenon of "State Capture" in South Africa," *Southern African Peace and Security Studies:* 22.

Mills, K. & Karim, M. A. (2010). Disputes in the oil and gas sector: Indonesia. *Journal of World Energy Law & Business*, *3*(1), 44-70.

Myburgh, Peter-Louis (2017). *The Republic of Gupta: A story of state capture*. Penguin Books. London.

Norwegian Energy Partner (2019). *Handbook: Challenges for Ease Doing Business in Indonesia,* NEP and Innovation Norway.

Ostrom, Elinor (2010). *Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change*. Global Environmental Change.

Oxfam (2017). *Towards a More Equal Indonesia: How the government can take action to close the gap between the richest and the rest.*

Power, Thomas P. (2018). "Jokowi's authoritarian turn and Indonesia's democratic decline", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 54:3, p. 307-338

Pradiptyo, R., Saputra, W., Nugroho, A., dan Hutami, A. (2019). *Ketika kekayaan alam tidak menyejahterakan: Pembelajaran dari pencegahan korupsi sektor sumber daya alam*. Jurnal Antikorupsi Integritas, Volume 5 (2).

Prijono, I. A. (1988). The role of the state mining enterprises in Indonesia with special focus on development of the coal sector. *Minerals and Energy*, *6*(3), 170-180.

Priyono, B. Herry (2018). *Korupsi: Melacak Arti, Menhyimak Implikasi.* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta

Quah, Jon S.T. (1999). 'Comparing Anti-Corruption Measures in Asian Countries: Lessons to be Learnt' *Asian Review of Public Administration* XI (2), July-December, p. 71-90.

Quah, Jon S.T. (2009). 'Combating Corruption in the Asia-Pacific Countries: What Do We Know and What Needs to be done?' *International Public Management Review* 10 (1).

Rahma, Hania (2019). Fenomena Natural Resource Curse dalam Pembangunan Wilayah di Indonesia. Institut Pertanian Bogor.

Resosudarmo, Budy P. (2005). *The politics and economics of Indonesia's natural resources.* Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.

Ricklefs, M. C. (2001). *A History of Modern Indonesia since c.1200*, edisi ke-3. Hampshire: Palgrave, 2001.

Robbins, S. P. & Judge, T. A. (2007). Organizational behavior (7th ed.). Ney Jersey : Pearson Education, Inc.

Robet, Robertus (2014). Politik Hak Asasi Manusia & Transisi di Indonesia: Dari Awal Reformasi Hingga Akhir Pemerintahan SBY. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.

Robison, Richard & Vedi Hadiz (2004). *Reorganizing Power in Indonesia.* New York: Routledge Curzon.

Robison, Richard & Vedi Hadiz (2014). "The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia," dalam Michele Ford & Thomas B. Pepinsky (eds), *Beyond Oligarchy: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics.* Cornell: Cornell Southeast Asia Program Publications.

Rothstein, B., & Stolle, D. (2002). *How political institutions create and destroy social capital: An institutional theory of generalized trust.* Paper presented at the American Political Science Association meeting, Boston, MA.

Salim, Felia (2018). *Anti-Corruption Measurements in Bussiness: Transparency in Corporate Reporting and Beyond.* IBIC 2018. Jakarta.

Sandholtz, Wayne & W. Koetzle (2000). 'Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade'. *International Studies Quarterly* 44 (1), 31-50.

Sandoval-Ballesteros, I. E. (2013). *From Institutional to Structutral Corruption: Rethinking Acoountability in a World of Public-Private Partnership*. Edmond J. Safra Working Paper No 33. Harvard University. Cambridge.

Sangaji, Arianto (2002). *Buruk Inco Rakyat Digusur*. Jakarta: Sinar Harapan.

Serafeim, George (2014). *Turning a profit while doing good:aligning sustainability with good performance*. Center of Effective Public Management at Brookings. Diakses melalui https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/serafeim.pdf

Shaw, R. B. (1997). Trust in the balance. San Fransisco: Jossey-Bass Inc.

Shera, A., Bernard Dosti & P. Grabova (2014). 'Corruption Impact on Economic Growth: An Empirical Analysis'. *Journal of Economic Development, Management, I T, Finance, and Marketing* 6 (2), 57-77.

Soetaryo, Sigit (1979). *Mineral Resources for the Twenty-first Century: Challenges and Opportunities An Indonesian Viewpoint, in Resources for the twenty-first century*-Proceedings of the International centennial symposium of the United States Geological Survey, held at Reston, Virginia, October 14-19, 1979.

SKK Migas (2020). *Laporan Tahunan 2019*. Jakarta, SKK Migas. Diakses melalui https://www.skkmigas.go.id/assets/ar-skk-migas-2019-indo-rev-170702020.pdf

Stedman, Ashley, Jairo Yunis, Elmira Aliakbari (2020). *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2019*. Fraser Institute. Diakses melalui https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2019.pdf

Stoyan, A. T., Niedzwiecki, S., Morgan, J., Hartlyn, J., & Espinal, R. (2014). Trust in government institution : The effects of performance and participation in the Dominican Republic and Haiti. *International Political Science Review*, 37(1), 18-35.

Tarigan, A. (2013). Peran korporasi dalam kejahatan kehutanan. In Indonesia Corruption Watch (Ed). Climate Change : Pertanggungjawaban Korporasi di Sektor Kehutanan (pp.9-24). Jakarta : Indonesia Corruption Watch.

Torvik, R. (2009). "Why do some resource-abundant countries succeed while others do not?". *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 241-256

U.S. Department of Interior and U.S. Geological Survey (2020). *Minerals Commodity Summaries 2020*. Virginia: U.S. Geological Survey.

Umam, Ahmad Khoirul (2014). *Pergulatan Demokrasi dan Politik Anti-Korupsi di Indonesia,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Umam, Ahmad Khoirul, Gillian Whitehouse, Brian Head & Mohammed Adil Khan (2018). "Addressing Corruption in Post-Soeharto Indonesia: The Role of the Corruption Eradication Commission", *Journal of Contemporary Asia,* p.1-19.

Umam, Ahmad Khoirul *at all* (2020). *Tantangan Integritas Bisnis Tambang di Indonesia.* Jakarta: Universitas Paramadina Press.

UNDP (2009). *Planning Governance and Assesment. A guide to approaches, costs and benefits.* Oslo: UNDP.

UNEP (2016). *UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern.* United Nations Environment Programme, Nairobi.

UNEP-IRP (2018). *Resource Efficiency for Sustainable Development: Key Messages for the Group of 20.* United Nations Environment Programme. Nairobi.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2019). *UN Climate Change Annual Report 2018.* Accessed through https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UN-Climate-Change-Annual-Report-2018.pdf.

USGS (2016). *USGS Minerals Yearbook 2016: The Mineral Industry of Indonesia in 2016.* https://www.usgs.gov/media/files/mineral-industry-indonesia-2016-pdf.

Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). "Public service performance and trust in government: The problem of causality". *International Journal of Public Administration*, 26(8), 891-913.

Venable, Anthony J. (2016). "Using natural resources for development: Why has it proven so difficult". *Journal of Economic Perspectives*, Volume 30, Number 1. Pages 161-184. Diakses melalui https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.30.1.161

WALHI (2000). *Analisis Landsat TM: Kerusakan Lingkungan Akibat "Deposit Tailing" Penambangan Tembaga, Emas, dan Perak di Grasberg Irian Jaya.* Jakarta, Indonesia.

WALHI (2020). *Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2020: Menabur Investasi Menuai Krisis Multidimensi.* Jakarta, Indonesia.

Warburton, Eve (2016). "Jokowi and the New Developmentalism", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52:3, p.297-320.

Widjojanto, Bambang (2018). *Berantas Korupsi Reformasi: Catatan Kritis BW*. Malang, Jawa Timur, Intrans Publishing.

Winters, Jeffery A (2013). 'Oligarchy and Democracy in Indonesia'. *Indonesia* 96, p. 11-34.

Winters, Jeffrey A. (2011). *Oligarchy*. New York: Cambridge University Press.

World Bank (2000). "*Measuring Governance, Corruption and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*". Working Paper 2312.

World Bank (2019). *Doing Business 2019: Training for Reform,* World Bank Group, Washington, 2019

World Bank (2019). *Global Economic Risks and Implications for Indonesia*, World Bank, Jakarta

Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance-trust link: Implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126

Yuntho, E., Easter, L., Caesar, A., & Idris, I. (2014). *Regulasi membawa korupsi*. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

Penulis

Ahmad Khoirul Umam, Ph.D



Ahmad Khoirul Umam, Ph.D adalah Dosen Ilmu Politik & International Studies, Universitas Paramadina, Jakarta, dengan fokus kajian dan area pengajaran di bidang Islam, Diplomasi & Politik Internasional, Demokratisasi Asia Tenggara, Governance & Anti-Corruption Studies, serta Studi Kawasan Australia dan Pasifik Selatan. Umam meraih gelar Doktor Ilmu Politik dari School of Political Science and International Studies, University of Queensland, Australia (2017). Umam memperoleh gelar sarjana dari Jurusan Politik dan Pidana Islam, Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo, Semarang (2005). Selanjutnya, Umam menempuh studi Pascasarjana di Flinders University of South Australia dengan meraih gelar Graduate Diploma in Asian Governance (2009) dan juga Master of Asian Governance (2010). Umam telah melakukan sejumlah pelatihan dan penelitian, mulai dari kajian Resolusi Konflik dan Mediasi di Utrecht University, Belanda (2010); riset tentang 'Democratic Peace & Ethno-Religious Conflict in Southeast Asia' di Leiden University dan Royal Netherlands for Southeast Asian and Carribean Studies (KITLV), Leiden, Belanda; Politik Anti-Korupsi di Indonesia (University of Queensland, 2012-2017); Problem Korupsi dan Tata Kelola Sektor Infrastruktur, Perijinan, dan Bea Cukai di Indonesia (USAID-LSI, 2018-2019); Tantangan Integritas dalam Tata Kelola Bisnis Tambang Indonesia (Ford Foundation-Paramadina, 2019-2020); Revisiting Indonesia-Taiwan's Trade Relation (ITRI, 2020); Dampak Investasi China di Asia Tenggara: Studi Kasus Tambang Nikel di Indonesia (CIPE-USA, 2020); Indonesia's National Risk Assessment (NRA) on Money Laundering, Terrorism Fund & Weapon of Mass-Destruction (PPATK, 2020). Saat di Australia, Umam aktif di sejumlah

organisasi, mulai dari Wakil Ketua Tanfidz Pengurus Cabang Istimewa Nahdlatul Ulama Australia-New Zealand (PCI NU ANZ) (2012-2018), hingga Sekretaris Umum dan Wakil Ketua Umum Perhimpunan Pelajar Indonesia Australia (PPIA) tingkat federal (2008-2010). Kini, Umam menjabat sebagai Managing Director Paramadina Public Policy Institute (PPPI). Umam bisa dihubungi via: ahmad.khoirul@paramadina.ac.id dan ahmad_umam@yahoo.com

Nur Hidayati



Nur Hidayati telah berkecimpung selama lebih dari 20 tahun dalam isu lingkungan hidup dan pembangunan, dan sebagian besar terkait dengan advokasi kebijakan, serta pendampingan dan pembelaan komunitas korban. Ia memiliki pengalaman memimpin beberapa organisasi masyarakat sipil, yaitu sebagai Badan Pengawas Sawit Watch, Koordinator Nasional Forum Masyarakat Sipil untuk Keadilan Iklim, Country Director Greenpeace Indonesia, board dari KIARA (Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan), serta Executive Committee dari federasi Friends of the Earth International. Saat ini ia adalah Direktur Eksekutif Nasional WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia), satu organisasi lingkungan hidup terbesar dan tertua di Indonesia, dengan 486 anggota organisasi serta 190 individu yang tersebar di 29 propinsi di Indonesia. Nur Hidayati menyelesaikan studi S-1 di Teknik Lingkungan, Institut Teknologi Bandung (ITB).

Ferdian Yazid



Ferdian Yazid adalah Program Manager di Transparency International Indonesia (TII). Ia bergabung dengan TII sejak tahun 2014 dan fokus pada isu korupsi dan transparansi sektor swasta. Pria yang lulus dari jurusan Kriminologi di Universitas Indonesia pada tahun 2014 ini telah berkontribusi dalam pembangunan situs Sistem Integritas Bisnis (Sintesis) dan laporan Transparency in Corporate Reporting (TRAC) terhadap 100 perusahaan terbesar, BUMN, dan Pengembang Pembangkit Listrik (PPL). Pada saat ini ia sedang berkutat pada isu transparansi beneficial owner dan juga keterlibatan politik perusahaan (corporate political engagement) di sektor ekstraktif.

Prof. Hariadi Kartodihardjo dan Dr. Rina Kristanti



Prof. Hariadi Kartodihardjo adalah Guru Besar Kebijakan Kehutanan pada Fakultas Kehutanan dan Lingkungan, Institut Pertanian Bogor (IPB), lahir di Jombang, Jawa Timur, 24 April 1958. Dalam 15 tahun terakhir melakukan proses perbaikan dan pelaksanaan kebijakan publik dalam bidang kehutanan dan lingkungan hidup, dengan memasukkan pertimbangan ketidak-adilan dan perbaikan tata-kelola (governance), melalui buku, publikasi di media masa, advokasi dan penguatan peran masyarakat sipil, orientasi baru program studi kehutanan dan lingkungan di IPB, serta memfasilitasi dan supervisi proses perbaikan kebijakan secara langsung melalui NKB/GNPSDA yang dikoordinasikan oleh KPK. Saat ini juga sebagai penasehat senior Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Pernah sebagai pendiri dan memimpin berjalannnya Lembaga Ekolabel Indonesia (LEI) sebagai Ketua MPA periode 1998—2003 dan 2003—2008 serta sebagai Ketua Dewan Kehutanan Nasional (DKN) periode 2006/2007, 2007/2008, 2011/2012 dan 2012/2013. Karya buku yang ditulis, yang terkait dengan tata-kelola sumberdaya alam, yaitu: Merangkai Stanza Lagu Kebangsaan: 73 Esai Reflektif dalam Kuasa Pengetahuan, Politik PSDA dan Problematika Kebijakan (2018), Di Balik Krisis Ekosistem: Pemikiran tentang Kehutanan dan Lingkungan Hidup (2017), Analisis Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Alam: Diskursus—Politik—Aktor—Jaringan (2017), Kembali ke Jalan Lurus: Kritik Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia (2013), Dibalik Kerusakan Hutan dan Bencana Alam: Masalah Transformasi Kebijakan Kehutanan (2008), Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia (2006).



Rina Kristanti, lahir di Jakarta tanggal 23 Juni 1983, adalah seorang ASN di KLHK. Dalam 15 tahun kedinasan dan perjalanan studi program master dan doktoral, penulis fokus pada perbaikan kelembagaan dan membangun jaringan parapihak dalam reklamasi tambang dan kaitannya dengan pengelolaan hutan lestari. Penulis pernah mendapatkan penghargaan antara lain Awardee of MGG Academy (Jerman 2016), Awardee of Forest Expert Program (Jerman 2017), Awardee of GSGES Kyoto University (2019), presenter in MGG National Meeting (2020) dan Training for International Diplomats: Climate Issues and Multilateralism (2020).

Hasil pemikiran penulis dengan tim dalam skala international meliputi: Coal Mining Development in Production Forest in Indonesia pada 20th National Graduate Research Conference, Mahidol University (2011); Assessing Reclamation Performance: PT. Berau Coal pada INAFOR (2011);

Institutional Performance of Mining Reclamation in Forest Areas of East Kalimantan dan Effects of Transfer of Right and Jurisdictional Boundary on Mining Reclamation Performance in East Kalimantan Forest Areas pada Jurnal Manajemen Hutan Tropika (2019, 2020); presentasi poster Policy Analysis on Mining Reclamation of Forest Land Use License in Indonesia pada International Seminar on Current Development on Mine Reclamation Practices (2017) dan best poster presentation berjudul The State of Mining Reclamation in East Kalimantan Forest Areas pada GSGES Kyoto University International Symposium (2019).

Sartono, SE, MM



Sartono, SE, MM adalah Anggota DPR Komisi VII dari Fraksi Partai Demokrat Jawa Timur VII. Ia lahir di Pacitan, Jawa Timur pada tanggal 12 Agustus 1963. Sejak tahun 2003, pria lulusan Magister Manajemen dari Universitas W.R. Supratman ini telah bergabung pada Partai Demokrat sebagai Bendahara DPD Partai Demokrat Bali. Ia memiliki beberapa pengalaman organisasi, diantaranya Dewan Penasehat Lingkungan Pari Mumbul di Jimbaran Bali, Anggota DPRD Fraksi Demokrat Provinsi Bali, Ketua Dewan Pembina Gerakan Indonesia Unggul, Ketua Dewan Lembaga Pengkajian, Pengembangan dan Pemantau Budaya Unggul (LP4BU), dan pengalaman lainnya.

M. Kholid Syeirazi



Muhammad Kholid Syeirazi, lahir di Pekalongan, 15 Mei 1979. Menyelesaikan S1 pada Fakultas Filsafat UGM (1997-2003), S2 pada Program Pascasarjana Ilmu Politik UI (2004-2007), dan menempuh S3 Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi UI (2018). Menjabat sebagai Sekretaris Jenderal PP Ikatan Sarjana Nahdlatul Ulama (2012-2017) dan Sekretaris Umum PP ISNU (2018-2023). Pernah bekerja sebagai Tenaga Ahli Anggota DPR-RI (2007-2009), Tenaga Ahli BPK-RI Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan (2010-2011), Tenaga Ahli BPK RI Bidang Pengembangan Pemeriksaan Minyak dan Gas, 2011-2014, dan Komite Audit PT Reasuransi Indonesia Utama (Persero) (2015- 2019). Kini menjabat sebagai Komisaris di PT Angkasa Pura Logistics (Subsidiary AP I). Meminati isu kebijakan energi (*energy policy*). Buku yang pernah ditulis: *Tata Kelola Migas Merah Putih* (Jakarta: *LP3ES*, 2018), *Kebangkitan Indonesia 1945-2045* (ed.) (Jakarta: *LP3ES*, 2013), dan *Di Bawah Bendera Asing: Liberalisasi Industri Migas di Indonesia* (Jakarta: *LP3ES*, 2009).

Egi Primayogha



Egi Primayogha dilahirkan di Bandung, Jawa Barat. Bergabung di Indonesia Corruption Watch (ICW) sejak tahun 2015. Meraih gelar Sarjana Administrasi Publik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Katolik Parahyangan Bandung. Selama kuliah aktif dalam pers mahasiswa, kelompok studi, dan himpunan mahasiswa. Saat ini giat melakukan pendidikan antikorupsi kepada warga melalui Sekolah Antikorupsi (SAKTI) dan Akademi Antikorupsi. Aktif menulis dan

melakukan riset seputar isu korupsi dan kaitannya dengan politik, pelayanan publik, dan sumber daya alam. Publikasi buku dan hasil kajian diantaranya "Ancaman Korupsi Batubara" dan "Siapa di Balik Proyek Pembangkit Listrik?". Kini beraktivitas di ICW sebagai anggota Divisi Advokasi Korupsi Politik. Selain beraktivitas di ICW, di tengah waktu luang ikut terlibat dalam kegiatan-kegiatan koperasi dan menjadi kontributor media alternatif.

Muhammad Ishak Razak



Muhammad Ishak Razak dilahirkan di Bone, Sulawesi Selatan. Pendidikan S1-nya ditempuh di Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya, Malang pada 2001. Ia kemudian melanjutkan S2-nya di University of Malaya pada 2018. Ketertarikannya pada dunia riset membawa dia bekerja sebagai peneliti di ECONIT Advisory Group, sebuah lembaga think-tank ekonomi yang didirikan oleh Rizal Ramli. Kemudian, pada 2013, ia bergabung dengan Center of Reform on Economics (CORE) Indonesia, lembaga riset ekonomi independen, hingga sekarang. Ia dapat dihubungi melalui e-mail: ishakjj@gmail.com atau ishak@coreindonesia.org.




TA'ARUF & BEDAH BUKU
ISLAM DEMOKRASI ATAS BAWAH
Polemik Strategi Perjuangan Umat Model
Gus Dur & Amien Rais
PMII

Buku "Kuasa Oligarki atas Minerba Indonesia?" ini menyajikan analisis ekonomi-politik di balik pengesahan UU Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Minerba, yang dilakukan secara senyap dan tidak transparan oleh pemerintah dan DPR RI, di tengah situasi pandemi Covid-19. Perubahan UU Minerba ini akan berdampak serius terhadap praktik transparansi dan akuntabilitas bisnis tambang nasional. Sementara itu, kalangan civil society menilai bahwa UU Minerba yang baru ini cacat prosedur dan juga substansi. Meskipun memiliki spirit reformasi tata kelola tambang dengan menyederhanakan prosedur administratif bisnis pertambangan Minerba, namun UU Minerba yang baru ini juga dinilai mengandung pasal-pasal yang berpotensi memfasilitasi kerusakan lingkungan dan sosial yang lebih masif, akibat resentralisasi kekuasaan negara, memangkas otoritas pemerintah daerah, berpotensi membuka obral perizinan sektor ekstraktif, membuka peluang memutihkan dosa-dosa masa lalu para perusahaan tambang, dan juga melestarikan kerugian finansial negara. Karena itu, UU Minerba yang baru ini seolah mengukuhkan supremasi kekuatan oligarki dan perselingkuhan antara kekuatan bisnis dan kekuasaan politik. Hal ini menjadi tantangan serius bagi kualitas transparansi dan akuntabilitas bisnis tambang ke depan. Kondisi ini menghendaki semakin solidnya kekuatan lembaga penegak hukum, lembaga pengawas dan pengatur, serta masyarakat sipil untuk meningkatkan kapasitas pengawasan dan pendampingan terhadap jalannya bisnis tambang nasional yang berintegritas, transparan dan akuntabel.

Penerbit:
Universitas Paramadina

ISBN 978-979-772-073-5

9 789797 720735